



NIVI-rapport 2011:8

Evaluering av Klimatilpasningssekretariatet

Utarbeidet på oppdrag av Miljøverndepartementet

Forord

NIVI Analyse har gjennomført en evaluering av Klimatilpasningssekretariatet i DSB etter fem års virksomhet. Arbeidet er utført på oppdrag av Miljøverndepartementet. Det er tre hovedproblemstillinger som gjennomgås og evalueres i rapporten. Først gis det en beskrivelse av organiseringen av arbeidet med klimatilpasning. Deretter foretas det en evaluering av sekretariatets måloppnåelse i forhold til sentrale målsettinger for arbeidet. Til slutt følger det en gjennomgang av styringsrelasjoner og organisatoriske rammevilkår. Evalueringen bygger på dokumentstudier og dybdeintervjuer med nøkkelinformanter fra ulike målgrupper for sekretariatets arbeid.

Prosjektet er gjennomført i perioden oktober-desember 2011. Ansvarlige konsulenter i NIVI har vært Magne Langset og Jørund K Nilsen. Geir Vinsand i NIVI har bistått ved kvalitetssikring. Konsulentene er ansvarlige for alle vurderinger av innsamlet materiale, inkludert drøftinger og problematiseringer.

Oslo, 4. januar 2012

Innhold:

SAMMENDRAG.....	1
1 INNLEDNING OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 Problemstillinger i evalueringen	6
2 METODISK TILNÆRMING	8
2.1 Dokumentstudier	8
2.2 Nøkkelinformantundersøkelse.....	8
3 BESKRIVELSE AV ORGANISERINGEN AV ARBEIDET MED KLIMATILPASNING	11
3.1 Historikk og prinsipper.....	11
3.2 Departementsgruppen for klimatilpasning	12
3.3 Nærmere beskrivelse av klimasekretariatet.....	12
3.4 Organisering og styringsrelasjoner.....	14
3.5 Budsjett og bemanning.....	15
3.6 Satsingsområder og prioriteringer i 5-årsperioden	16
3.7 Klimatilpasningsutvalgets vurderinger.....	18
4 EVALUERING AV MÅLOPPNÅELSE.....	20
4.1 Rollen som sekretariat for departementsgruppen	20
4.2 Informasjonsinnhenting, kunnskapsutvikling og formidling	23
4.3 Samarbeid og samhandling med andre aktører	30
4.4 Internasjonalt arbeid	34
5 STYRING OG ORGANISERING	36
5.1 Styrings- og forvaltningsløsning	36
Synspunkter på dagens styringsstruktur	36
Synspunkter på ansvars plassering	37
5.2 Organisering og kompetanse	41
6 VEIVALG VIDERE.....	43
6.1 Sentral ansvars plassering og behovet for koordinering	43
6.2 Forankring av den faglige koordineringsfunksjonen – departement eller direktorat?.....	44

Vedlegg: Oversikt over foredrag, innlegg og kurs holdt av Klimatilpasningssekretariatet i DSB 2007-2011

Sammendrag

Bakgrunn, formål og problemstillinger

For å sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet med klimatilpasning etablerte regjeringen i 2007 en koordineringsgruppe på tvers av de mest berørte departementene. Gruppen skulle ledes av Miljøverndepartementet. I tilknytning til denne departementsgruppen ble det opprettet et klimatilpasningssekretariat som skulle stå for det praktiske koordineringsarbeidet. Det ble samtidig bestemt at klimatilpasningsarbeidet skulle evalueres etter fem år.

Formålet med evalueringen har dels vært å vurdere klimatilpasningssekretariatets måloppnåelse i henhold til sentrale målsettinger, og dels vurdere hensiktsmessigheten av den valgte organisasjons- og styringsstrukturen. I evalueringen gis det også vurderinger av fremtidig organisering av koordineringsfunksjonen i klimatilpasningsarbeidet.

Hovedkonklusjon

Evalueringen gir samlet sett en positiv vurdering av Klimatilpasningssekretariatets måloppnåelse, gitt de rammer det har hatt for sin virksomhet. Rollen som sekretariat for departementsgruppen var viktig i den første fasen av arbeidet og særlig knyttet til arbeidet med regjeringens strategi for klimatilpasning. Etter hvert har sekretariatets arbeid i tilknytning til departementsgruppen blitt mindre fremtredende, mens de mer selvstendige oppgavene knyttet til stimulering av samarbeid, informasjons- og kunnskapsutvikling og aktiv formidling har blitt de dominerende arbeidsfelt. Oppdraget kan derfor sies å ha dreid fra en mer utpreget sekretariatsrolle med vekt på tilretteleggende arbeid til en mer aktiv og utadrettet funksjon.

Måloppnåelsen på de ulike delmålene for sekretariatet blir vurdert som god. Særlig fremheves arbeidet med å etablere og utvikle nettportalen og foredragsvirksomheten spisset mot de mest relevante målgrupper. Samarbeidende aktører gir også et klart bilde av at sekretariatet, på tross av begrensede ressurser, har maktet å ivareta en viktig knutepunktfunksjon gjennom kobling av ulike myndigheter, aktører og interesser.

I evalueringen avdekkes imidlertid også utfordringer. Den nasjonale samordningen på departementsnivå blir av mange oppfattet som mangelfull. Informasjons- og kunnskapsbehovet er fortsatt stort. Særlig mer stedsspesifikk veiledning og verktøy etterlyses fra kommunene. Flere informanter uttrykker også skepsis om dagens styrings- og organisasjonsløsning er egnet for å sikre tilstrekkelig politisk oppmerksomhet og ressurser til arbeidet.

Informantene er samstemte i at det nå er behov for å organisere koordineringsarbeidet for klimatilpasning i mer stabile former som del av en etablert struktur. Oppfatningene om hvordan dette best skal gjøres varierer. Et flertall mener at dagens løsning med plassering av funksjonen i DSB med MD som oppdragsgiver kan videreføres. Overgang til en permanent organisering betinger imidlertid endringer i måten oppdraget formidles, finansieres og rapporteres. Det betinger også en mer strukturert styringsdialog mellom de to involverte departementene og mellom departementene og sekretariatet/DSB.

Sekretariatets måloppnåelse

Sekretariat for departementsgruppen

- Den viktigste rollen til departementsgruppen har vært knyttet til utarbeidelsen av Regjeringens strategi for klimatilpasning som ble lagt fram i 2008. Dette arbeidet var preget av et tett samspill mellom MD, departementsgruppen og tilpasningssekretariatet. Det ble gitt innspill og synspunkter fra departementene på omtalen av tilpasningsutfordringer på ulike sektorområder. Sekretariatet hadde en sentral rolle i både utarbeidelsen av utkast til strategien, og i arbeidet med å få den forankret i departementene.
- I henhold til mandatet har rollen til departementsgruppen vært å fungere som koordineringsgruppe for det tverrsektorielle tilpasningsarbeidet. Denne funksjonen har i hovedsak omfattet gjensidig utveksling av informasjon om igangsatte og planlagte aktiviteter i tilpasningsarbeidet i de enkelte departement. Det har vært litt ulike forventninger til hvilken rolle en slik departementgruppe kunne spille i arbeidet. Fra departementshold er oppfatningen at gruppen vanskelig kunne ha en rolle utover gjensidig informasjonsutveksling og statusrapportering om tilpasningsarbeid innenfor egne sektorer. Forventningene i direktoratene/sekretariatet synes i større grad å peke i retning av en mer aktivt samordnende funksjon f eks gjennom drøfting av spørsmål av felles interesse.
- Av evalueringen framgår det at tilpasningssekretariatet har oppfylt forventningene som var stilt om oppfølging av departementsgruppen. Det skal her særlig pekes på at arbeidet med regjeringens tilpasningsstrategi ble gjennomført på en god måte og innenfor tidsrammen. Prosessen var preget av et tett og målrettet samarbeid. Det er notert kun små avvik i resultatrapportering innenfor dette delmålet.

Informasjonsinnhenting, kunnskapsutvikling og formidling

- Etableringen av nettportalen har vært sekretariatets viktigste oppgave for å ivareta målsettingen om informasjons- og kunnskapsformidling. Vurderingen av dette arbeidet er i all hovedsak positive. Det pekes på at det ligger en betydelig samling av informasjon i portalen. Særlig erfaringsdatabasen og kartløsningen blir framhevet som nyttige verktøy. Samtidig påpekes det at en del av informasjonen på portalen er av overordnet karakter og at den også omfatter svært mange temaer. Det pekes på behov for en bedre stoffprioritering og en mer oversiktelig fremstilling. Det blir også understreket at løpende vedlikehold, oppdatering og utvikling av portalen er helt avgjørende for at den skal beholde sin aktualitet og rolle som sentral kunnskapsbase og kommunikasjonskanal. I den sammenheng påpekes behov for tekniske løsninger som legger til rette for enklere oppdateringer og interaktivitet.
- En nettportal kan bare i begrenset grad ivareta stedsspesifikke behov. Lokale og regionale behov for kompetanseutvikling på feltet må derfor suppleres gjennom aktiv veiledning og kursing. Denne bør være basert på regionalt og lokalt tilpasset underlagsmateriale og arbeidsverktøy.

- Sekretariatet innsats for formidling på ulike arenaer blir positivt vurdert. Det blir poengtert at prioriteringen av regionale og lokale arenaer for foredrags- og formidlingsaktiviteten har vært riktig. Også kursvirksomheten til Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) fremheves som positiv i det store og hele, selv om enkelte ser behov for en styrket kapasitet på området.

Samarbeid og samhandling med andre aktører

- Det har vært en uttalt forventning om at sekretariatet skal spille en aktiv rolle i å pleie nettverk og holde løpende kontakt med ulike aktører på ulike nivåer. På bakgrunn av at sekretariatet utgjør en begrenset ressurs er det åpenbart at ikke alle kan få like stor oppmerksomhet og oppfølging. Inntrykket som har dannet seg etter gjennomgangen av informantvurderingene er at sekretariatet innenfor de gitte rammer i hovedsak har lyktes godt i denne knutepunktsrollen.
- Fra direktoratene, fylkesmennenes og KS side er det overordnede bildet at samarbeidsrelasjonene med klimatilpasningssekretariatet har vært og er gode. Det er imidlertid variasjoner i hvor tett kontakten har vært mellom sekretariatet og direktoratene.
- Også byene uttrykker tilfredshet med Klimatilpasningssekretariatets innsats i prosjektet Framtidens byer. Det framheves at samarbeidet er preget av gjensidig dialog der byene og sekretariatet har spilt på og utviklet hverandres kompetanse.
- Når det gjelder samarbeid med fylkeskommunene etterlyser både KS, og de kommunale og fylkeskommunale informanter større oppmerksomhet og mer bevisst bruk av fylkeskommunen som klimatilpasningsaktør og ressurs, både regionalt og overfor kommunene. Det pekes også på behov for klargjøring av roller regionalt mellom fylkesmann og fylkeskommune og tiltak for et forsterket samarbeid på fylkesnivå.

Internasjonalt samarbeid

- Det skjer læring på tvers av landegrensene i klimatilpasningsarbeidet. Klimatilpasningssekretariatet opplever at det er stor interesse for hvordan arbeidet er organisert i Norge. Norge blir også betraktet å ligge langt framme i arbeidet med klimatilpasning. Det internasjonale arbeidet ser ut til å være ivaretatt i tråd med intensjonene slik de er formulert fra oppdragsgiverne i så vel MD som UD. Det noteres samtidig en viss bekymring for at denne aktiviteten skal ta for mye oppmerksomhet og ressurser i forhold til andre oppgaver.

Styringsstruktur

- Så vel DSB/sekretariatet, de involverte departementene JD og MD og samarbeidende aktører mener at styringsrelasjonen mellom departement og sekretariat har fungert greit i hele femårsperioden. Det legges vekt på at MD gjennom sine styringssignaler og oppfølging, har gitt sekretariatet relativt stort rom til å utvikle aktiviteten etter sitt faglige skjønn og i nær dialog med andre

aktører. Samtidig har DSB vært bevisste på å skjerme sekretariatet fra å bli involvert i arbeid som ligger innenfor DSBs faste portefølje. JD virker å være tilfreds med måten styringen av sekretariatet har fungert på, men synes samtidig å ha et noe distansert forhold til den løpende aktiviteten.

- Klimatilpasningssekretariatet opplever at de relativt frie rammene de har hatt for sitt arbeid har vært gunstige i utviklingen av området, men at det også har ført til en viss følelse av alenegang. Det gis uttrykk for at den løpende kontakten med MD de to første årene gradvis har avtatt og at de i perioder har ønsket tettere dialog og bedre forankring av arbeidet i departementet
- Den todelte styringsstrukturen ser ut til å ha fungert greit i en innledende fase. Flere informanter reiser imidlertid spørsmål om hvor robust dagens forvaltningsløsning vil være dersom politiske holdninger til arbeidsfeltet endres eller dersom det skjer endringer i de ressursmessige rammene. Det blir også nevnt som en mulig utfordring fremover at det kan gjøre seg gjeldende en viss institusjonell prestisje om hvem som har eierskap til området. Selv om det i en prosjektfase kan ha vært uproblematisk for DSB å profilere et annet departements ansvarsområde, kan det endres i en situasjon der arbeidet organiseres innenfor faste rammer.

Sentral ansvars plassering av funksjonen: Departement eller direktorat?

Et flertall av informantene mener at koordineringsfunksjonen bør være en direktoratsoppgave. De poengterer at ansvarsstrukturen bør gjenspeile muligheten for å nå kommunene på en effektiv måte i arbeidet. Kommunene er identifisert som nøkkelaktørene for gjennomføringen av tilpasningstiltak. Det vektlegges at direktoratene står i et tettere samhandlingsforhold til kommunene enn departementene, dels gjennom direkte kontakt, men ikke minst gjennom de styringskanaler som går fra flere direktorater til fylkesmannen og videre ut mot kommunene. Etter disse informantenes oppfatning må behovet for styrket sentral koordinering kunne løses ved mer aktive koordineringsgrep fra ansvarlig departement.

Mindretallet argumenterer for at det praktiske koordineringsansvaret burde vært lagt på departementsnivå, eventuelt, at det gjennomføres en betydelig styrking av det sentrale miljøet på fagområdet, mens operative oppgaver kan ligge til direktoratsnivået. Argumentet knyttes dels til behovet for større politisk gjennomslag og dels for å styrke den sentrale koordineringen. Det legges vekt på at tilpasning er et område som fordrer politisk styring, samordning og policyutvikling. Det blir argumentert for at en departementstilknytning vil øke både arbeidets status og den nasjonale politiske oppmerksomheten om ansvarsområdet. I den sammenheng pekes også på behovet for sektorsamordning som kan ivaretas av regjeringen som sektorovergripende nivå.

Et flertall av informantene som mener at koordineringsfunksjonen fortsatt skal ligge på direktoratsnivå, peker på DSB som riktig aktør for å ivareta ansvaret. Argumentene som fremføres er i all hovedsak identiske med argumentene som ble brukt da ansvaret for sekretariatet i prosjektperioden ble lagt til DSB i 2007. Flere informanter poengterer imidlertid at utviklingen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet har styrket begrunnelsene for at ansvaret plasseres der fordi DSB har fått ansvar for nye lovmessige virkemidler.

Bildet er likevel ikke entydig. Noen informanter mener at koordineringen av tilpasningsarbeidet har lidd under en plassering i et direktorat preget av en svak

oppfølgings- og styringskultur. Det pekes på at direktoratet har mange gode mål og intensjoner, men at disse i for liten grad blir omsatt i tydelige styringskrav og fulgt opp ressursmessig. Disse informantene peker også på at direktoratet har et bredt ansvarsfelt og ulike fagkompetanser med koblinger til arbeidet med klimatilpasning, men at denne bredden i oppgaver mer kan bli en ulempe enn en fordel for en kraftfull gjennomføring av tilpasningsarbeidet. Det pekes også på at den diffuse koblingen mellom DSB og MD svekker den løpende oppfølgingen av arbeidet fra departementets side. Det har igjen medført redusert politisk oppmerksomhet om ansvarsfeltet. Etter disse informantenes vurdering bør det vurderes å flytte ansvaret til ett av Miljøverndepartementets underliggende direktorater, enten KLIF eller DN.

Nasjonalt ansvar for oppfølging og styring

Gitt at koordineringsfunksjonen fortsatt skal være plassert på direktoratsnivå i DSB, er det to hovedalternativer for nasjonal forankring av ansvaret som synes mest aktuelle blant informantene. Det første alternativet innebærer en flytting av det politiske ansvaret for klimatilpasning til JD slik at oppfølgingen av Klimatilpasningssekretariatet i DSB blir del av den ordinære etatsstyringslinjen mellom JD og DSB. Det andre alternativet innebærer at det politiske ansvaret fortsatt skal være plassert i MD og at ordningen med at DSB får i oppdrag fra MD å drive koordineringsarbeidet videreføres som en fast del av sin portefølje. Med andre ord, en videreføring av dagens ordning, men med justeringer som avspeiler at dette er et permanent oppdrag.

I valget mellom disse to løsningene er informantene tydelige på at MD fortsatt må ha et helhetlig ansvar for klimapolitikken. Hovedargumentet er at det vil være uheldig å skille det nasjonale ansvaret for klimautslippsreduksjon og klimatilpasning. Fordelene med å få klare og uavbrutte styringslinjer dersom JD overtok ansvarsfeltet, oppveier ikke ulempene ved at ansvaret for utslippsreduksjon og klimatilpasning dermed ble adskilt i to departementer.

Videre poengteres det også at en flytting til JD vil kunne innebære et tap av oppmerksomhet og svekket faglig tyngde. Et annet sentralt poeng er at Miljøverndepartementet også har ansvaret for forvaltningen av plandelen i plan- og bygningsloven. Koblingen mot planmiljøene er av vesentlig betydning i og med at planverktøyet er så sentralt for å innarbeide tilpasningshensyn.

Flere tar imidlertid til orde for at tilpasningsområdets avdelingstilhørighet internt i MD bør vurderes. Ansvaret er nå plassert i Klima- og forurensningsavdelingen. Denne ansvars plasseringen legger godt til rette for å vurdere årsaker og virkninger av klimaendringer i sammenheng. På den annen side opplever flere at tilpasningsfeltet havner i skyggen av arbeidet med utslippsreduksjoner. Sistnevnte arbeid krever mye oppmerksomhet og ressurser. Konkret nevnes Planavdelingen som mulig alternativ avdelingsplassering for ansvaret. En slik plassering ville også kunne legge til rette for enda tettere kobling mot planfeltet.

1 Innledning og problemstillinger

1.1 Bakgrunn

Klimatilpasning handler om å planlegge for klimaendringer for å begrense potensielle skader, dra fordeler av mulighetene, og håndtere konsekvensene av et endret klima. Klimatilpasning omhandler både de gradvise endringene, som havnivåstigning, og de ekstreme hendelsene, som økt ekstremvær. Arbeidet med klimatilpasning krever en helhetlig innsats og involverer alle forvaltningsnivåer og de fleste samfunnssektorer.

For å sikre en helhetlig tilnærming til arbeidet, etablerte regjeringen i 2007 en koordineringsgruppe på tvers av alle departementene. Gruppen skulle ledes av Miljøverndepartementet (MD). I tilknytning til denne departementsgruppen ble det opprettet et klimatilpasningssekretariat som skulle stå for det praktiske koordineringsarbeidet. Sekretariatet ble lagt til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), men får sine oppdrag fra MD. Arbeidsområdene for sekretariatet ble knyttet til samordning, informasjon og kompetanseutvikling for å medvirke til oversikt over klimasårbarhet og være pådriver i arbeidet med klimatilpasning i Norge.

I forbindelse med etableringen av departementsgruppen og Klimatilpasningssekretariatet i 2007 ble det bestemt at klimatilpasningsarbeidet skulle evalueres etter fem år. Hovedfokus for denne evalueringen, er klimatilpasningssekretariatets måloppnåelse og organisering. Evalueringen gir også vurderinger av fremtidig organisering av koordineringsfunksjonen i klimatilpasningsarbeidet.

1.2 Problemstillinger i evalueringen

Det er tre hovedproblemstillinger som analyseres i evalueringen.

- Måloppnåelse på arbeidsområder
- Styringspraksis
- Rammevilkår - organisatoriske og ressursmessige

Under det første evalueringspunktet rettes fokus mot det arbeidet som sekretariatet faktisk har utført i løpet av femårsperioden. Det innebærer først en gjennomgang av sentrale arbeidsområder. Hvordan er arbeidsområdene operasjonalisert i form av konkrete tiltak, prosjekter og aktiviteter? Har de prioriterte tiltakene blitt gjennomført innenfor fastsatte rammer og hvilke resultater er oppnådd? Er det foretatt prioriteringer mellom arbeidsområdene i forhold til rekkefølge og ressursinnsats? Har sekretariatet fått endret innretningen på sitt oppdrag underveis i perioden? Hva er MDs styringssignaler preget av og hvor tydelig er oppdrag og forventninger til sekretariatets arbeid formulert? Deretter rettes fokus mot sekretariatets sentrale mål- og brukergrupper. Hvem har sekretariatet prioritert å rette hovedtyngden av arbeidet mot? Hvordan opplever målgruppene nytten og verdien av de prosjektene og tiltakene som er gjennomført?

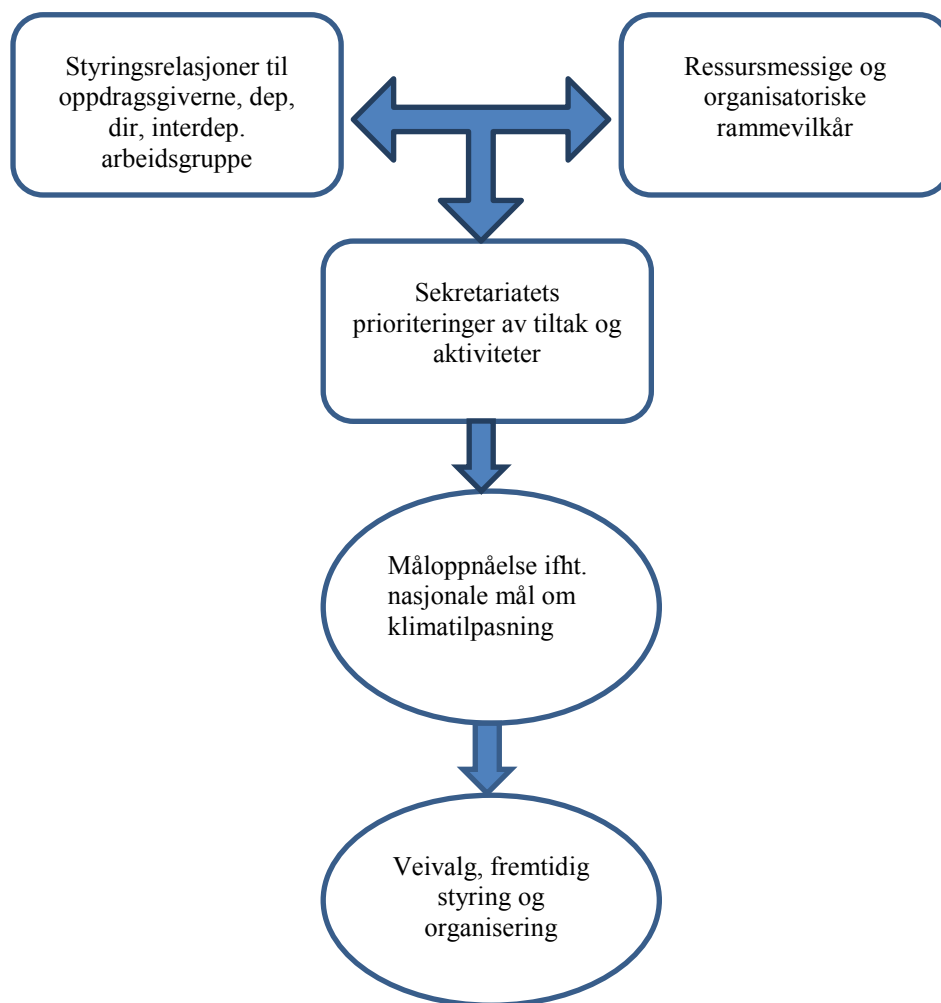
Det andre evalueringspunktet innebærer en drøfting av den samlede styringsstrukturen som sekretariatet inngår i. Klimatilpasningssekretariatet er

plassert i DSB som er underlagt Justisdepartementet (JD). Samtidig har sekretariatet sitt mandat og deler av sin finansiering fra MD. Sekretariatet rapporterer til så vel MD og DSB, mens JD holdes orientert om aktiviteten. I analysen drøftes ulike sider ved denne organiseringen. Hvor effektiv og formålsrettet er en organisering der det administrative ansvaret er lagt i styringslinjen til ett departement (via direktoratet), mens et annet departement har faglig instruksjonsansvar? Hva er fordeler og ulemper med en slik organisering?

Det tredje evalueringspunktet omhandler de organisatoriske og ressursmessige rammevilkårene for sekretariatets arbeid. Klimatilpasningssekretariatet er i dag organisert som et prosjekt med relativt begrensede rammer og bemanning. Hvor hensiktsmessig har denne organiseringen vært for å ivareta de oppgaver som har vært tillagt sekretariatet i perioden?

Med bakgrunn i disse problemstillingene inneholder evalueringen også en drøfting av viktige veivalg og alternativer for den fremtidige styring og organisering av arbeidet.

Evalueringsmodellen som ligger til grunn for arbeidet er skissemessig framstilt nedenfor.



Figur 1.1 Evalueringsmodell

2 Metodisk tilnærming

Evalueringen bygger på dokumentstudier og dybdeintervjuer med nøkkelinformanter. Hensynet til problemstillinger og tidsrammer har gjort at ny informasjonsinnhenting har vært konsentrert om målgrupper og informanter som har hatt en direkte relasjon til sekretariatet eller på annen måte opparbeidet spesiell kunnskap om Klimatilpasningssekretariatets arbeid.

2.1 Dokumentstudier

Dokumentstudiene har gitt oss grunnleggende innsikt i innholdet i styringen, herunder mål- og resultatkrav, og de formelle rammer for aktiviteten til Klimatilpasningssekretariatet. Dokumentanalyser har også gitt grunnlag for vurderinger av arbeidsformer og resultater fra sekretariatets arbeid. Dokumenter som har vært gjennomgått omfatter bl.a. følgende:

- NOU 2010:10 Tilpassing til eit klima i endring
- Budsjett dokumenter fra MD og JD, inkludert belastningsfullmakter for det enkelte år
- Status- og årsrapporter fra sekretariatet
- Eksterne og interne evalueringer
- Diverse referater fra møtevirksomhet bl.a. i departementsgruppen

2.2 Nøkkelinformantundersøkelse

De viktigste målgruppene for ny informasjonsinnhenting har vært nøkkelinformanter i sekretariatet, blant rammesetterne i departementene og faglige støttespillere (direktorater), samt definerte målgrupper for sekretariatets virksomhet, dvs. fylkeskommuner, fylkesmenn og kommuner. Med nøkkelinformanter menes personer som har kunnskap om og innsikt i feltet som skal belyses. Konkret innebærer det at det er gjennomført intervjuer med følgende informantgrupper:

- Sekretariatet
- Rammesettere i fire departementer
- Faglige støttespillere i fem direktorater
- Involverte fylkesmenn
- KS som støttespiller og representant for kommesektoren
- Et utvalg fylkeskommuner og kommuner i Framtidens byer og andre enkeltkommuner.

Det ble gjennomført intervjuer med til sammen 32 informanter fordelt på 23 myndigheter og organisasjoner, jf. nærmere oversikt i tabellen nedenfor

Intervjuene ble gjennomført med utgangspunkt i en intervjuguide som var utarbeidet på forhånd. Intervjuguiden inneholder spørsmål som på ulike måter fanger opp de sentrale problemstillinger evalueringen skal belyse. Intervjuguiden kan være mer eller mindre strukturerte. I denne studien benyttet vi semistrukturerte intervjuer som gjør det lettere å belyse temaer på tvers av de ulike målgruppene. Samtidig har det vært behov for å gjøre tilpasninger i hvilke temaer som er tatt opp med den enkelte informantgruppe.

Intervjuene ble dels gjennomført individuelt pr. telefon og dels gjennom besøksintervju i gruppe. Både Klimatilpasningssekretariatet og DSBs ledelse ble intervjuet som gruppe. Fordelen med gruppeintervju er at de kan gi effektiv tilgang til flere aktørers synspunkter på et tema. Til forskjell fra individuelle intervjuer kan gruppeintervjuer få frem informasjon gjennom en dynamisk interaksjonsprosess. Samhandlingen og diskusjonen i gruppen kan slik gi ytterligere informasjon om problemstillingene. På bakgrunn av at sekretariatet har jobbet tett sammen i hele perioden ble en slik metode vurdert som velegnet. For ledelsen i DSB ble gruppeintervju valgt av effektivitetshensyn. Øvrige intervjuer ble gjennomført individuelt, som regel pr. telefon, men også i form av noen besøksintervjuer.

Tema	Informantintervjuer	Dokumentanalyse
<p>Delanalyse 1: Måloppnåelse</p> <p>Delanalyse 2: Styringsrelasjoner</p> <p>Delanalyse 3: Ressursmessige og organisatoriske rammevilkår</p>	<p>Departementer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Miljøverndepartementet • Fornyings- og administrasjonsdepartementet • Justisdepartementet • Samferdselsdepartementet <p>Direktorater</p> <ul style="list-style-type: none"> • Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap • Norges vassdrags- og energidirektorat • Direktoratet for naturforvaltning • Klima- og forurensingsdirektoratet • Statens vegvesen <p>Fylkesmenn</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fylkesmannen i Sogn og Fjordane • Fylkesmannen i Oppland <p>KS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avdeling for satsinger og ledelse <p>Kommuner i Framtidens byer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tromsø • Stavanger • Bergen • Fredrikstad <p>Enkeltkommuner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sel • Steigen • Horten <p>Fylkeskommuner</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sogn og Fjordane • Hordaland • Troms • Akershus 	<p>MDs årlige budsjettproposisjoner</p> <p>Brev med belastningsfullmakt og oppdragsbeskrivelse</p> <p>Årsrapporter fra sekretariatet</p> <p>Relevante rapporter, brosjyrer og evalueringer</p>

Tabell 2.1 Oversikt over informantgrupper og gjennomgått dokumentasjon

Valg av målgrupper for intervjuene er gjort av evaluatør, men har langt på vei gitt seg selv på bakgrunn av de problemstillinger oppdragsgiver ønsket belyst og

hvilke aktører Klimatilpasningssekretariatet på ulike måter har hatt relasjoner til. Innenfor hver av målgruppene har vi fått forslag til mulige informanter fra både Klimatilpasningssekretariatet og Miljøverndepartementet.

Bearbeidningen av intervjuene har bestått i at de er skrevet ut mer eller mindre i sin helhet og deretter analysert stegvis. For hvert enkelt tema er intervjuene sammenlignet med hensyn til hva som har vært dominerende og avvikende oppfatninger og perspektiver, både innenfor den enkelte informantgruppe og på tvers av informantgruppene. Det gir grunnlag for å vurdere meningsintensitet og meningskategorisering. I en slik analyseprosess vil det nødvendigvis skje en gradvis reduksjon av utvalgt informasjon som behandles. Ambisjonen har vært å løfte fram den dominerende oppfatningen i målgruppene på de ulike problemstillingene, gjerne belyst med et typisk utsagn i direkte sitat, men også vurderinger fra mindretall fremkommer. Vi har bevisst valgt å gjengi et relativt stort antall sitater; dels for å gi empirisk belegg til en mer generell fremstilling av ulike oppfatninger og dels fordi vi opplever at muntlige sitater ofte poengterer et forhold mer levende enn en generell fremstilling.

At det empiriske materialet i hovedsak består av informantintervjuer påvirker naturligvis analyse og resultater. Det er de utvalgte informantenes vurderinger, på bakgrunn av deres spesifikke erfaringer, tolkninger, holdninger og verdsett, som fremkommer. Så må det naturligvis spørres om informantene er representative for flere enn seg selv. Dette er en problemstilling for alle kvalitative undersøkelser basert på et begrenset antall informanter, og som innebærer at tolkninger av analyseresultater alltid må gjøres med visse forbehold om generaliseringsgrad. De skal likevel tilføyes at valg av informanter ikke er tilfeldig. Informantene som uttaler seg er alle ledere eller ledende fagpersoner i hver av sine institusjoner, og de fleste har hatt direktekontakt eller befatning med Klimatilpasningssekretariatet. Det er derfor grunn til å forvente at synspunkter er forankret i og representative for den institusjonen vedkommende informant har tilhørighet. Unntaket her gjelder informantene i de 3 enkeltkommunene som ble rekruttert mer tilfeldig.

I analysen er ikke informantene identifisert med navn, men de fleste steder kommer det fram hvilken informantgruppe vedkommende tilhører.

3 Beskrivelse av organiseringen av arbeidet med klimatilpasning

3.1 Historikk og prinsipper

Arbeidet med klimatilpasning kan spores tilbake til FNs klimakonvensjon, UNFCCC, som ble vedtatt i 1994. Konvensjonen utgjør det globale rammeverket for medlemsstatenes klimaarbeid og inneholder også tiltak for å tilpasse samfunnet til et endret klima. Deltagende land forplikter seg til å utarbeide nasjonale planer og program som legger til rette for tilpasningstiltak. Gjennomføring av tiltak og aktiviteter for å tilpasse samfunnet på ulike sektorer til endrede risiko- og sårbarhetsvurderinger relatert til endringer i klimatiske forhold har således pågått lenge.

I Norge ble imidlertid oppmerksomheten om klimatilpasning som eget politikkområde styrket i de første årene etter årtusenskiftet og arbeidet ble organisert mer målrettet. I 2004 gjennomførte DSB en utredning som så nærmere på de sikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer knyttet til klimaendringene. I 2005 utarbeidet MD en rapport basert på innspill fra de ulike departementene som redegjorde for hvordan de forskjellige sektorer kan bli berørt av klimaendringene, hvilken kunnskap som manglet og hva som allerede var gjort for å tilpasse seg klimaendringer. I rapporten ble det særlig pekt på behovet for et videre helhetlig nasjonalt arbeid med tilpasning.

Det nasjonale arbeidet med klimatilpasning berører svært mange samfunnssektorer, offentlige myndigheter og private aktører. På nasjonalt nivå har MD et overordnet ansvar for den nasjonale klimapolitikken, herunder også klimatilpasning. Samtidig har ulike sektordepartementer og underliggende etater gjennom sitt eget lovverk ansvar for og mulighet til å tilpasse sine virksomheter til klimaendringene. Et slikt ansvar innebærer behov for å kartlegge egen klimasårbarhet, planlegge for å møte klimaendringer og gjennomføre nødvendige tilpasninger¹. En stor del av det operative arbeidet i form av konkrete tilpasningstiltak og innarbeiding av tilpasningshensyn i planleggingen vil skje regionalt og lokalt. Kommunene har derfor en nøkkelrolle i arbeidet.

Selv om den enkelte myndighets ansvar på denne måten understrekes (ansvarsprinsippet) vil imidlertid et virkningsfullt klimatilpasningsarbeid også kreve god samhandling og samordning på tvers av fag- og sektorområder. Klimaendringene kan få konsekvenser som ikke bare berører én, men mange sektorer. Tiltak som isolert sett kan være bra for en sektor, kan få negative effekter for andre. Denne typen gjensidig avhengighet innebærer behov for samordning av tiltak. Samordning kan defineres på ulike måter. En forståelse kan være at det innebærer bevisst å relatere ulike aktørers handlinger til hverandre innenfor rammen av en felles struktur. Når det gjelder klimatilpasningsarbeidet vil utfordringene omfatte å utvikle effektive samhandlingsstrukturer for hendelser når

¹I NOU 2010:10 gis det en bred gjennomgang av ansvar, roller, muligheter og barrierer som knyttes til disse myndighetene i arbeidet med klimatilpasning. Ikke minst blir kommunenes roller framhevet.

disse går på tvers av sektorer, geografiske områder og forvaltningsnivåer og som i tillegg sjelden opptrer rutinemessig. Men det vil også innebære å samordne tiltak som samlet kan bidra i å forebygge uønskede effekter av gradvise endringer i klimaforhold. Til sist vil samordning og samarbeid også være nødvendig for å sikre kunnskapsutveksling på tvers av fagområder og sektorer.

3.2 Departementsgruppen for klimatilpasning

For å sikre tettere dialog mellom departementene ble det etablert en tverrdepartemental arbeidsgruppe for klimatilpasning i 2007. I mandatet til den tverrdepartementale arbeidsgruppen ble det lagt til grunn at gruppen skulle ivareta ”de tverrsektorielle oppgavene og oppgaver på tvers av forvaltningsnivåene i Norges arbeid med kartlegging av sårbarhet og tilpasningsbehov til klimaendringer.” Mer konkret fikk gruppen i oppdrag å utarbeide en strategi for det fremtidige arbeidet med klimatilpasninger i Norge. Denne skulle presenteres i 2008 og senere oppdateres etter behov i tråd med utviklingen av ny kunnskap. Arbeidsgruppen skulle videre:

- Sørge for informasjonsutveksling og bevisstgjøring mellom ulike sektorer og ulike forvaltningsnivå
- Fremme forslag til nasjonale tiltak for tilpasning til klimaendringer, og rapportere om status og framdrift i det nasjonale arbeidet med klimatilpasning

Arbeidsgruppen skulle ledes av Miljøverndepartementets og bestå av faste representanter fra følgende myndigheter:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Finansdepartementet
- Fiskeri- og kystdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justisdepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Landbruks- og matdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Nærings- og handelsdepartementet
- Olje- og energidepartementet
- Samferdselsdepartementet
- Utenriksdepartementet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (sekretariat)

Andre departementer og berørte direktorater, representanter for kommunesektoren, forskningsmiljøene og eventuelle andre organisasjoner skulle iht. mandatet kunne inviteres etter behov.

I femårsperioden har departementsgruppen avholdt møter to-tre ganger i året. Møtehyppigheten var størst de tre første årene og knyttet til utarbeidelsen av dokumentet ”Klimatilpasning i Norge. Regjeringens arbeid med tilpasning til klimaendringene” og arbeidet med å oppnevne NOU-utvalget for klimatilpasning.

3.3 Nærmere beskrivelse av klimasekretariatet

I brev av 30.05.2007 fra MD til DSB ble DSB bedt om å opprette et sekretariat til støtte for den tverrdepartementale styringsgruppen. I brevet ble DSB gitt en

belastningsfullmakt til å finansiere sekretariatets aktiviteter over MDs budsjett, jf nærmere omtale under. Årsaken til at DSB ble forespurt om å ivareta denne oppgaven var de mange berøringspunktene og fellestrekk mellom arbeidet med samfunnssikkerhet og klimatilpasning. Følgende forhold ble vektlagt:

- DSBs rolle gir direktoratet et særlig ansvar for å ta initiativ til å synliggjøre aktuelle og relevante problemstillinger innen samfunnssikkerhet – også innenfor klimaområdet
- Med basis i oversikt over risiko- og sårbarhet i samfunnet skal DSB legge til rette for at det drives et godt forebyggende arbeid, som er et viktig element innen klimatilpasning
- DSBs rolle som etatsstyrer av Fylkesmannen på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet ble vektlagt: Fylkesmannen er sentral som veileder og pådriver i arbeidet med samfunnssikkerhet. Fylkesmannen har også ansvar for å følge opp kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunale planprosesser.
- Risiko- og sårbarhetsanalyse er et sentralt verktøy i systematisk klimatilpassningsarbeid, der DSB ble ansett som ledende aktør.

På denne bakgrunn ble arbeidet med klimatilpasning oppfattet som en naturlig del av direktoratets ansvarsfelt. Direktoratet hadde også på et tidlig tidspunkt satt klimatilpasning på dagsorden og påpekt behovet for å legge klimaendringer inn i sårbarhetsvurderinger og utvikle tilpassingsstrategier. De hadde også avsatt ressurser til arbeidsfeltet og bl.a. gjennomført en utredning om utfordringene som klimaendringene stiller til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Det var dermed opparbeidet en kompetanse i DSB på klimatilpasning som ga ytterligere argumenter for at DSB hadde gode forutsetninger for å ivareta ansvaret. I følge en informant i denne undersøkelsen må plasseringen i DSB også ses på bakgrunn av at klimatilpasning i en periode innenfor miljøsektoren ble betraktet som en slags fallitterklæring i kampen mot å redusere klimagassutslippene.

I oppdraget fra MD ble flere arbeids- og målområder framhevet. Sekretariatet skulle:

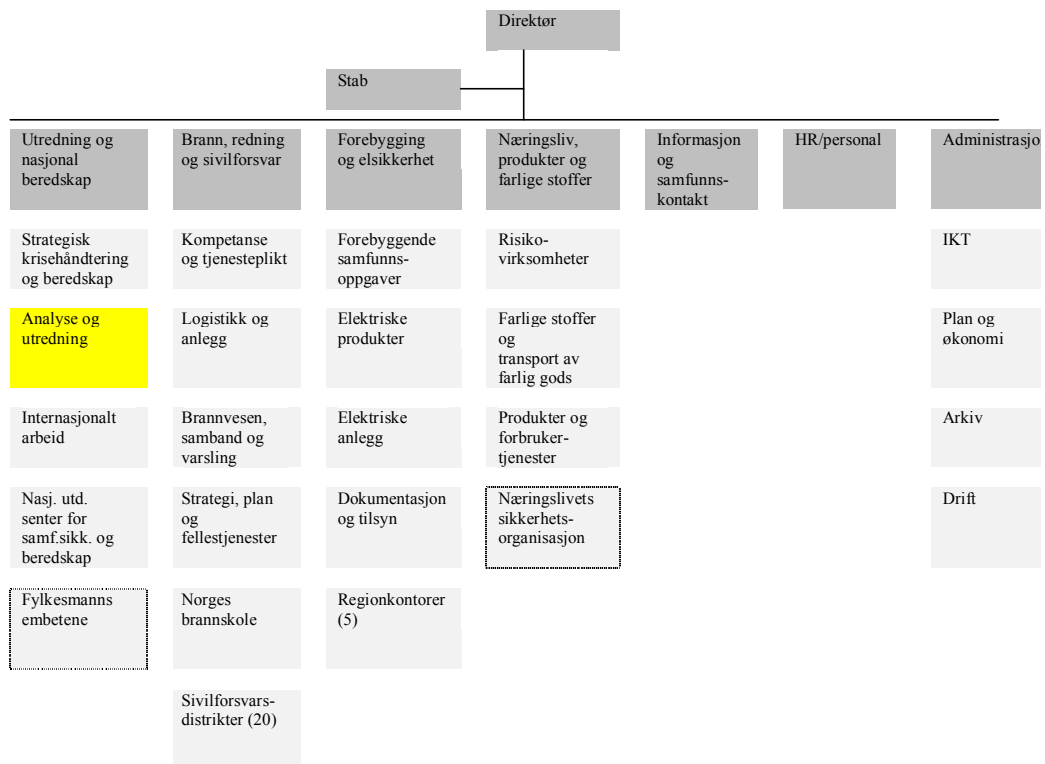
1. Være sekretariat for styringsgruppen som leder det tverrsektorielle arbeidet for tilpasninger til klimaendringer, og gjennomføre de oppgaver styringsgruppen pålegger i den forbindelse
2. Bidra til å skape bevissthet hos relevante aktører og målgrupper gjennom utveksling av informasjon om tilpasning til klimaendringene. Sekretariatet skulle etablere grunnlag for en helhetlig informasjonsutveksling om klimaeffekter og tilpasningstiltak, herunder opprette og vedlikeholde et nettsted med all relevant informasjon om klimaendringer, foreslå tilpasningstiltak og kartlegge tilpassingsstatus i ulike deler av samfunnet.
3. Bygge opp en kunnskapsplattform gjennom å identifisere de mest sårbare områder og sektorer i Norge og bidra til at det etableres kunnskap innenfor de felt der det i dag mangler tilstrekkelig kunnskap og forskningsresultater
4. Være katalysator for aktiviteter knyttet til klimatilpasning og bidra til samarbeid mellom sektormyndigheter, ulike forvaltningsnivåer, forskningsmiljøer, private aktører etc.
5. Gi råd til det norske samfunn om sårbarhetsanalyser og mulige tilpasningstiltak

Klimasekretariatet har følgelig hatt to pilarer for sitt arbeid siden oppstarten. Dels en rolle direkte knyttet opp mot MD og den tverrdepartementale gruppen, og dels en faglig og mer selvstendig rolle rettet mot andre målgrupper. Hvordan det er arbeidet med målsettingene og hvordan vektingen mellom de ulike rollene har endret seg underveis blir nærmere analysert i kapittel 4.

3.4 Organisering og styringsrelasjoner

Klimatilpasningssekretariatet er lokalisert i DSB i Tønsberg. DSB er underlagt Justisdepartementets instruksjonsmyndighet. Som direktorat har DSB samordningsansvar for forebygging og beredskap, og understøtter Justisdepartementet i ivaretagelsen av departementets samordningsrolle overfor de andre departementene. Direktoratet har ansvar for å se til at samfunnssikkerhet og beredskap blir ivaretatt i plansaker etter plan- og bygningsloven. DSB har også forvaltningsansvar for den nye sivilbeskyttelsesloven som blant annet pålegger kommunene å utføre helhetlige ROS-analyser for å få en samlet oversikt over risiki og sårbarhet i kommunen, herunder klimapåvirkninger.

Fram til og med desember 2011 har Klimatilpasningssekretariatet vært organisatorisk plassert i avdelingen for ”Analyse og utredning” under fagområdet ”Utredning og nasjonal beredskap” i direktoratet. Direktoratet vil imidlertid gjennomføre endringer av sin interne organisering med virkning fra 1. januar 2012. Endringene berører også sekretariatet. De vil heretter inngå i ny avdeling for Analyse og nasjonal beredskap, og plassert i enheten som også har ansvaret for oppfølgingen av fylkesmennene.



Figur 3.1 Organisatorisk plassering av Klimasekretariatet i DSB i perioden 2007-2010. Kilde: DSB

3.5 Budsjett og bemanning

Sekretariatet har som nevnt siden oppstart vært finansiert delvis av MD og delvis av DSBs egne midler. De administrative kostnadene har vært finansiert over JD sitt budsjett gjennom den årlige bevilgningen til DSB. De faglige aktivitetene har MD finansiert gjennom en såkalt belastningsfullmakt. Belastningsfullmakt benyttes når finansieringen av en statlig virksomhet ikke kan skje på ordinær måte gjennom tildeling av budsjettfullmakter ved tildelingsbrev. Dette gjelder i alle tilfeller der den virksomheten som skal få fullmakten ikke er underordnet den virksomheten som gir fullmakten. Den virksomheten som mottar belastningsfullmakt får fullmakt til å utgiftsføre og belaste annen virksomhets kapittel/post i sin rapportering til statsregnskapet. I dette tilfelle er det altså MD som har gitt budsjettfullmakt til DSB ved Klimasekretariatet, som formelt er underordnet JD, til å belaste Miljøverndepartementets kap.1400, post 21 innenfor årlige angitte rammer.

Tabellen under gir en oversikt over en beregning av kostnadene i perioden 2007-2011.

Ressursinnsats KTS	2007	2008*	2009	2010	HIÅ 2011
Belastet fullmakt fra MD	94 091	1 658 225	1 986 794	1 838 066	1 702 749
Belastet DSB i regnskapet	439 589	540 685	37 605	64 253	73 806
Totale bokførte utgifter	533 681	2 198 910	2 024 399	1 902 319	1 776 555
Beregnet kostnader innsats årsverk	1 128 185	1 176 697	1 226 118	1 265 354	1 304 580
Nto kostnader tilrettelegging kurs		653 931	681 396	703 201	725 000
Totalt sekretariatet	1 661 866	4 029 538	3 931 914	3 870 873	3 806 135
<i>Herav belastet DSB</i>	<i>1 567 774</i>	<i>2 371 313</i>	<i>1 945 119</i>	<i>2 032 808</i>	<i>2 103 386</i>

Belastningsfullmakt MD	2 000 000	4 000 000	2 500 000	2 500 000	2 000 000
------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

* I 2008 ble også en del utgifter til etablering av web-portal belastet direkte MD pga rammeavtale med MW.

Tabell 3.1 Ressursinnsats i perioden 2007-2011. Kilde: DSB

Utgifter dekket av belastningsfullmakter (kap.1400 post 21) fra MD omfatter lønn, reiser og tilsvarende utgifter knyttet til vel et årsverk. Lønnsutgiftene for prosjektansatte begynte først å løpe i 2008. Det er også dekket utgifter til utvikling av nettstedet, FoU, årsmelding og andre driftsutgifter. I 2007 og 2008 var det mye arbeid med etablering av nettstedet klimatilpasning.no, og noe av utgiftene til etableringen ble belastet MD direkte, da DSS rammeavtale ble brukt ved innkjøp.

Etter at arbeidet med klimatilpasning i prosjektet Framtidens byer ble lagt til sekretariatet har DSB fra og med 2009 også blitt gitt fullmakt til å belaste MDs kap.1400, post 81 for å dekke utgifter til dette formålet, herunder egen prosjektansatt. Denne ressursinnsatsen fremgår ikke av tabellen over. Den årlige rammen for denne belastningsfullmakten har vært på 900 000 kr.

Utgifter dekket av DSB omfatter prosjektansatte i sekretariatet. Det går fram av tabellen hvilke direkte utgifter som er bokført ut over belastningsfullmakten. I tillegg kommer beregnede lønnskostnader tilsvarende 2 årsverk. Dette dreier seg i hovedsak om dedikerte personer, men i tillegg til disse har flere andre bidratt i arbeidet etter behov. I beregningen av kostnaden for årsverkene er det tatt utgangspunkt i lønnstrinn 63 med et påslag på ca. 1,28 for sosiale kostnader, driftsutgifter, kontorleie med mer. Siden 2008 har DSBs skolevirksomhet, Nasjonalt utdanningscenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB), brukt ca. 1-1½ årsverk på kurs knyttet til klimatilpasning. Lønnsutgiftene knyttet til

utvikling og tilrettelegging av kursene har vært dekket over det ordinære driftsbudsjettet til DSB.

Samlet viser gjennomgangen at belastningsfullmakten fra MD har dekket om lag halvparten av de totale kostnadene til sekretariatet, mens DSB har finansiert den andre halvparten. I tillegg kommer stillingen som koordinator for klimatilpasning i Framtidens byer som er finansiert over MDs budsjett.

Sekretariatet ble bemannet med tre faglige rådgivere samt en informasjonsrådgiver ved oppstarten i 2007. Til støtte for sekretariatets arbeid ble det også opprettet en intern ressursgruppe bestående av representanter fra de ulike avdelingene i DSB. Fra 2008 ble sekretariatet utvidet ved at koordineringsansvarlig for klimatilpasningsarbeid i prosjektet Framtidens Byer ble del av sekretariatet. Det har samtidig skjedd justeringer i sammensetningen av sekretariatet underveis, bl.a. ved at en av de faglige rådgiverne ble leid inn som sekretariatsleder i slutfasen av arbeidet med den offentlige utredningen om klimatilpasning (NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring*). Sekretariatet har i 2011 bestått av 4,5 hele stillinger.

Sekretariatet har også trukket inn fagpersoner i andre avdelinger i DSB ved behov, spesielt ved foredrag, seminarer, utvikling av veileder, informasjonsmaterieell, embetsoppdraget til fylkesmennene, seminarer for fylkesmenn og fylkeskommuner etc. Blant annet gjelder dette DSBs ansatt som arbeider i sekretariatet i 50 prosent. Den andre halvdel av stillingen har vært knyttet til internasjonalt arbeid. Dette arbeidet har blitt mer rettet inn mot klimatilpasning enn forutsatt og utgjør en viktig ressurs for sekretariatet.

3.6 Satsingsområder og prioriteringer i 5-årsperioden

Måloppnåelsen til sekretariatet må knyttes til det konkrete oppdraget sekretariatet er tildelt gjennom de fem årene, hvordan dette er konkretisert i ulike aktiviteter og tiltak, samt vurderinger av hvor godt man har lyktes i å gjennomføre disse aktivitetene. Hva har så vært de sentrale mål for sekretariatet? Tabellen under gir en oversikt over de ulike delmål som sekretariatet har jobbet mot, og hvordan disse har endret seg i løpet av perioden.

Delmål	2007	2008	2009	2010	2011
Sekretariat for departementsgruppen	x	x	x	(x)	
Løpende oppgaver knyttet til sekretariatsfunksjonen					x
Samarbeid, samordning og informasjonsspredning	x	x	x	(x)	(x)
Kunnskap og kompetanseutvikling, kartlegge Norges klimasårbarhet, status for klimatilpasning	x	x	x	(x)	(x)
Framtidens byer		x	x	(x)	(x)
Internasjonalt arbeid		x	x	x	x
Pådriver for at alle kommuner kartlegger, planlegger, integrerer og iverksetter tiltak i forbindelse med klimatilpasning i sitt arbeid			x	x	x
Pådriver for at fylkesmennene følger opp arbeidet med klimatilpasning i kommunene				x	x
Samtlige sektormyndigheter integrerer klimatilpasning i sitt arbeid innen sitt ansvarsområde i form av kartlegging, planer og tiltak				x	x
Stimulere til at næringslivet integrerer klimatilpasning ved at det kartlegges og gjennomføres hensiktsmessige tiltak				x	x
Synliggjøre og følge opp nasjonal politikk for klimatilpasningsarbeidet				x	x

Tabell 3.2 Utvikling av delmål i perioden 2007-2011. Kilde: Årlige belastningsfullmakter fra MD til DSB med tilhørende oppdrag. Kryss med parentes indikerer at aktiviteten er videreført som del av andre delmål.

Av tabellen fremgår at oppdraget for sekretariatet har endret seg noe i løpet av femårsperioden. Det gjelder både på delmålsnivå og resultatindikatornivå. Den mest markante endringen skjedde i 2010 da delmålene fikk en mer spisset målgruppeorientering enn tidligere. I årene forut er delmålene i større grad generelle og knyttet til kunnskapsutvikling, formidling, samordning og samarbeid, samt den spesifikke oppgaven i å være sekretariatet for den departementale styringsgruppen. Endringen kan forstås som en naturlig del av utviklingsbanen til et prosjekt som har hatt form av et forvaltningsmessig nybrottsarbeid. Et fokus de første årene om å samle og utvikle kunnskap, gå opp og avklare samarbeidsflater med andre aktører og arbeide for generell bevisstgjøring om klimatilpasning fremstår som naturlig. At innsatsen gradvis har blitt mer konkret og mer vinklet mot spesifikke målgrupper virker også naturlig etter hvert som arbeidsfeltet har blitt mer modent.

Ser vi på de enkelte delmål ser vi flere konkrete endringer. Oppdraget med å være sekretariat for den departementale gruppen var profilert som en kjerneoppgave for tilpasningssekretariatet de første årene, mens dette har kommet mer i bakgrunn de senere år og fra 2010 utgjør det ikke lenger et eget delmål. Arbeidet med klimatilpasning i prosjektet Framtidens byer ble som nevnt lagt til sekretariatet i

2008 ved at koordinatoren for delprosjektet ble del av sekretariatet. Internasjonalt rettet arbeid innenfor klimatilpasning har også kommet til som en viktig aktivitet underveis i perioden og lagt til som delmål for sekretariatets virke.

Selv om det har skjedd endringer i delmålene, særlig fra 2010, skal kontinuiteten i arbeidet og målsettingen samtidig understrekes. Eksempelvis var etablering av nettportalen klimatilpasning.no en viktig satsing i arbeidet fram til 2009, mens innsatsen har blitt fulgt opp gjennom forventninger om fornying og videreutvikling i siste års oppdrag. Arbeidet med prosjektet Framtidens byer er ikke lenger formulert som eget delmål i oppdraget for 2011, men inngår som en del av et mer generelt formulert delmål om å være pådriver for at ”alle kommuner kartlegger, planlegger, integrerer og iverksetter tiltak i forbindelse med klimatilpasning i sitt arbeid”. På denne måten kan det legges grunnlag for en kumulativ utvikling av arbeidet ved at verdifulle erfaringer og virkningsfulle verktøy videreføres som grunnlag for en bredere innsats.

Denne utviklingen reflekteres også i oppdragsmengden overfor sekretariatet. I 2007 bestod oppdragsbrevet av fem hovedpunkter generelt beskrevet over en drøy side, mens oppdragsbrevet for 2010 strekker seg over seks sider med angivelse av delmål, strategiske initiativ og resultatindikatorer.

I kapittel 4 blir det nærmere redegjort for hvordan det har vært arbeidet med viktige delmål og oppfatninger blant involverte aktører om måloppnåelse.

3.7 Klimatilpasningsutvalgets vurderinger

Det offentlige oppnevnte utvalget som i 2010 la fram en offentlig utredning om samfunnets sårbarhet og behov for tilpasning til konsekvensene av klimaendringene (NOU 2010:10 *Tilpassing til eit klima i endring*) vurderte en rekke forhold knyttet til ansvars plassering og virkemiddelbruk i forvaltningens arbeid med tilpasning. Det fokuseres bl.a. på behovet for å ansvarliggjøre myndigheter og unngå fragmentering av ansvar som ofte medfører svekket forvaltning. En viktig konklusjon er at klimaendringer må integreres i ordinære planleggings- og avgjørelsessystemer. Et hovedgrep i utvalgets utredning er å styrke arbeidet med klimatilpasninger i plansystemet. Aktuelle tiltak er bl.a. en ny forskrift til plan- og bygningsloven med krav om klimatilpassing i byggesaker og arealplanlegging. Utvalget fremmet også forslag om øremerkede midler for å styrke plankapasitet og kompetanse i kommunene.

Utvalget hadde også flere synspunkter på organiseringen av den nasjonale koordineringsfunksjonen som tilpasningssekretariatet ivaretar. Utvalgets vurderinger kan sammenfattes i følgende punkter:

- Sekretariatet mangler ressurser til å ivareta de oppgaver det er tillagt. Det medfører nedprioritering av viktige oppgaver.
- Prosjektorganisering er ikke tilstrekkelig for å sikre tydelige og forutsigbare rammer for det nasjonale koordineringsarbeidet. Sekretariatet må bli et permanent organ med stabile ressursrammer.
- Plankompetanse er en nøkkelkompetanse for klimatilpassingsarbeid. Den koordinerende sekretariatsfunksjonen trenger primært kompetanse om samfunn og samfunns- og arealplanlegging. Sekretariatets plassering i dag, nær planmiljøene i DSB og Miljøverndepartementet, vurderes som verdifull.

- I organiseringen av en nasjonal koordinerende enhet bør to kriterier vektlegges. Det første er at funksjonen må bemannes med bred og relevant kompetanse, og det pekes her særlig på samfunns- og arealplanlegging og naturforvaltning. Det pekes også på betydningen av å ha kompetanse om klima og konsekvenser av klimaendringer. Det andre kriteriet er at koordineringsfunksjonen bør ha en styrings- og veiledningslinje ut mot kommunene, gitt at en stor del av det operative tilpasningsarbeidet vil skje i kommunene. Formidlingen av så vel krav og veiledning overfor kommunen bør skje via fylkesmannen.

Utvalgets utredning har vært på bred høringsrunde. Kun et fåtall av høringsinstansene uttaler seg om organiseringen av koordineringsfunksjonen, men de som gjør det gir støtte til utvalgets vurderinger. Her illustrert ved uttalelsene fra KLIF og fylkesmennene i henholdsvis Vestfold og Oppland:

- *KLIF: Utvalget påpeker behov for å styrke den nasjonale koordineringsfunksjonen, at funksjonen må gjøres permanent og få en forvaltningsmessig god plassering. Videre påpeker utvalget at fylkesmannen bør få et særlig ansvar for å følge opp det kommunale tilpassingsarbeidet. Vi støtter utvalgets syn på dette området. Vi vil særlig understreke behovet for å styrke den nasjonale koordineringsfunksjonen og å satse mer ressurser på det tverrfaglige kunnskapsgrunnlaget som er absolutt nødvendig for å møte utfordringene med de riktige tiltakene i tilpasningsarbeidet.*
- *Fylkesmannen i Vestfold: Vi støtter forslaget om at Miljøverndepartementets koordinering av arbeidet styrkes, ved at klimatilpassingssekretariatet etableres som en permanent funksjon, med økt kapasitet og ressurser.*
- *Fylkesmannen i Oppland: Studien påpeiker at Miljøverndepartementet si koordinering må stykjest ved at sekretariatet for den praktiske koordineringa av tilpassingspolitikken blir etablert som ein permanent funksjon med auka kapasitet og ressursar. Fylkesmannen tilrår at sekretariatet vert lagt til eineksisterande organisasjon.*

4 Evaluering av måloppnåelse

En vesentlig del av evalueringen er viet sekretariatets måloppnåelse. Måloppnåelsen knyttes til det konkrete oppdraget sekretariatet er tildelt gjennom de fem årene, hvordan dette er konkretisert i ulike aktiviteter og tiltak samt vurderinger av hvor godt man har lyktes i å gjennomføre disse aktivitetene. Som nevnt i avsnitt 2.3.4 har oppdraget det enkelte år vært knyttet til et sett delmål med tilhørende resultatindikatorer. Utformingen av delmålene har variert, men kan likevel sammenfattes i fire hovedpunktersom har utgjort kjernen i sekretariatets virksomhet de fem årene.

- Ivareta rollen som sekretariat for departementsgruppen
- Informasjonsinnhenting, kunnskapsutvikling og formidling
- Bidra til samarbeid og samhandling med andre aktører med særlig vekt på kommunene, herunder prosjektet Framtidens byer.
- Internasjonalt samarbeid

I evalueringen av hvert enkelt av disse delmålene vil vi kort redegjøre for delmålet og sentrale forventninger fra departementet. Her er det foretatt en viss siling fra evaluators side ut fra hvilke aktiviteter som har fremstått som viktigst og hva som har krevd særlig prioritering og kontinuitet i arbeidet. Deretter vil det samlede hovedinntrykket fra de ulike informantgruppene presenteres og evt. suppleres med mer nyanserte betraktninger dersom det er språk i vurderingene. Ikke alle informantgrupper har hatt grunnlag for å vurdere alle problemstillinger som er reist i evalueringen. Hvilke informanter som har svart på hva fremgår fortløpende.

4.1 Rollen som sekretariat for departementsgruppen

Beskrivelse av mål og forventninger

I de to første årene (2007-2008) var rollen som sekretariat for departementsgruppen en særlig viktig del av oppdraget. I oppdraget for 2007 ble det lagt vekt på å *„være sekretariat for styringsgruppen som leder det tverrsektorielle arbeidet for tilpasning til klimaendringer og gjennomføre de oppgaver styringsgruppen pålegger i denne forbindelse”*. I oppdraget for 2008 var ikke departementsgruppen lenger omtalt som styringsgruppe, men benevnt som tverrdepartemental koordineringsgruppe. Sekretariatets oppgaver ble mer spesifikt knyttet til å bidra til utarbeidelse og senere oppfølging av en nasjonal strategi for klimatilpasning, samt holde departementsgruppen løpende oppdatert om fremdriften gjennom deltagelse i koordineringsgruppen og nyhetsbrev. Viktige resultatindikatorer ble knyttet til forankring av nasjonal strategi og antall møter i departementsgruppen, antall nyhetsbrev og antall kontaktmøter med departementer og underliggende virksomheter.

Fra 2009 trer sekretariatets rolle overfor departementsgruppen mer i bakgrunn i oppdragene fra MD. Nå heter det at sekretariatet skal holde departementsgruppen orientert om aktiviteten. Fra 2010 er ikke rollen overfor departementsgruppen lenger nevnt som et eksplisitt oppdrag.

Informantenes vurdering

Det er i hovedsak representanter i departementsgruppen som har vurdert sekretariatets innsats på dette punktet, men også fra direktoratsnivå er det fremmet synspunkter på departementenes rolle mer generelt.

Det er et ganske samstemt budskap som formidles fra departementsrepresentantene som kan sammenfattes i noen hovedvurderinger:

Den viktigste rollen til departementsgruppen har vært knyttet til utarbeidelsen av Regjeringens strategi for klimatilpasning som ble lagt fram i 2008. Flere av informantene poengterer at departementsgruppen fungerte godt i denne fasen, og at det var et relativt tett samspill med MD og tilpasningssekretariatet. Det ble gitt innspill og synspunkter fra departementene på omtalen av tilpasningsutfordringer på ulike sektorområder. Sekretariatet hadde en sentral rolle i både utarbeidelsen av utkast til strategien, og i arbeidet med å få den forankret i departementene. Det har også vært runder i departementsgruppen om oppfølgingen av strategien.

Informantene i departementene peker også på at arbeidsgruppen fra sekretariatet flere ganger har blitt orientert om sentrale prosesser og arbeidsoppgaver. Det pekes her særlig på etableringen av nettportalen klimatilpasning.no og opprettelsen av og arbeidet til NOU utvalget om klimatilpasning. I forhold til nettportalen ble departementene oppfordret til å komme med innspill, samt gitt orienteringer om utfordringer i prosessen med å etablere portalen. I forhold til NOU arbeidet fikk departementsgruppen mandatet til gjennomsyn og ble underveis presentert for aktuelle analyser fra både tilpasningssekretariatet og fra NOU sekretariatet.

I henhold til mandatet er rollen til departementsgruppen å fungere som ”koordineringsgruppe for det tverrsektorielle tilpasningsarbeidet”. Informantene legger vekt på at denne funksjonen i hovedsak har omfattet gjensidig utveksling av informasjon om igangsatte og planlagte aktiviteter i tilpasningsarbeidet i de enkelte departement. Innenfor rammen av gruppen har det i liten grad vært drøftinger av prioriteringer og satsinger på tvers av sektorområdene. Den typiske oppfatningen kan illustreres med følgende utsagn:

”Det viktigste har vært utveksling av informasjon, at departementene har kunnet redegjøre for tilpasningsarbeid på egne sektorer og ellers ytre seg. Det har i liten grad vært tatt opp spørsmål som det kan være uenighet om. I den grad det har vært nødvendig med avklaringer mellom ulike departementsinteresser som berører tilpasningsarbeidet har det i så fall skjedd bilateralt mellom MD og aktuelt departement.

Departementsrepresentantene opplever at aktiviteten i departementsgruppen har vært dalende. De to første årene var det tre-fire møter årlig, mens det har vært et fåtall møter de siste to årene. Fra MDs side blir det imidlertid påpekt at det nå er etablert et stortingsmeldingsarbeid og at departementsgruppen trolig vil bli revitalisert i forbindelse med i denne prosessen.

Fra ett departement påpekes det manglende kontinuitet i deltagelsen fra så vel MD som fra øvrige departementer og at deltagelsen i en viss forstand har hatt preg av et pliktlop: ”Jeg har inntrykk av at de har stilt med nye folk hver gang og tror det er viktig med mer kontinuitet. Dette skaper inntrykk av et arbeidsfelt som ikke helt har satt seg. Jeg må innrømme at deltagelsen i gruppen ikke har vært høyt

prioritert her hos oss. Vi har deltatt og gjort det vi skal, men heller ikke mer. Men det pågår mye arbeid på direktoratsnivå.”

Selv om det avtegnes et bilde av at departementsgruppen i avtagende grad har spilt en aktiv rolle, blir den positive betydningen av å ha en slik gruppe også framhevet. *”Det har vært god stemning i gruppen. Hvis målet har vært å drøfte tverrsektorielle utfordringer har man kanskje ikke lyktes. Hvis målet derimot har vært å skape et sterkere fellesskap og oppmerksomhet om klimatilpasning som politikkområde blant departementene, har de lyktes.”*

Tilpasningssekretariatet legger vekt på at de ikke har opplevd at departementsgruppen har hatt noe særlig samordnende funksjon: *”Vi har spurt oss selv om hva som egentlig skulle være denne gruppens rolle og trodde at den skulle ivareta tverrdepartemental koordinering, men det har vi sett lite av.”* Det blir poengtert at dersom gruppen skulle være en styringsgruppe hadde det vært naturlig at f.eks. oppdragsbrevet i tilknytning til belastningsfullmakten hadde gått via gruppen. Forventningen om at departementsgruppen skulle ivareta en mer aktiv samordnende rolle enn det den har gjort kan skyldes måten oppdraget for sekretariatet først var utformet. Sekretariatet poengterer likevel at selv om departementsgruppen ikke har vært en aktiv styringsgruppe som har gitt signaler for sekretariatets arbeid har koblingen til departementsgruppen likevel vært verdifull. Særlig i den første fasen av arbeidet bidro tilknytningen til den bredt sammensatte departementsgruppen til å gi sekretariat legitimitet overfor ulike aktører. Det legges også vekt på at MD i denne fasen ga sekretariatet tett oppfølging og støtte.

Informantene fra direktoratene gir alle uttrykk for kjennskap til den departementale gruppen og dens arbeid. Noen har deltatt på enkeltmøter og har hatt orienteringer om tilpasningsarbeid i egen etat. Andre kjenner til gruppen gjennom kontakten med overordnet departement. Gjennomgående sier informantene i denne gruppen at de ikke har grunnlag for, og heller ikke ønsker, å vurdere departementsgruppen og den rollen sekretariatet har ivaretatt overfor denne.

Det kommer likevel fram synspunkter som går på at de opplever departementsgruppen som lite synlig i arbeidet, og at det generelt er vanskelig å få departementene på banen. En informant stiller spørsmål ved om departementene ser den tette koblingen som eksisterer mellom sektorene i dette arbeidet, og som krever en samordnet tilnærming på alle styringsnivåer. *”Det er ingen tvil om at vi er avhengige av at NVE og Metrologisk Institutt bidrar med sin kompetanse overfor oss. Det er synd om den gjensidige avhengigheten vi ser så klart på direktoratsnivå, ikke reflekteres på sentralt nivå. Det vil være en fordel for gjennomslaget avtilpasningsarbeidet at det ble ledet av en mer operativ tverrdepartemental styringsgruppe”.*

Vurdering av måloppnåelse – sekretariat for departementsgruppen

Det fremgår av intervjuene at det har vært litt ulike forventninger til hvilken rolle en slik departementgruppe kunne spille i arbeidet. Fra departementshold er oppfatningen at det er vanskelig å se for seg at gruppen kunne ha en rolle utover gjensidig informasjonsutveksling og statusrapportering om tilpasningsarbeid innenfor egne sektorer. Forventningene i sekretariatet og direktoratene synes i

større grad å peke i retning av et ønske om at den hadde en mer aktivt samordnende funksjon f eks gjennom drøfting av spørsmål av felles interesse.

Så langt vi kan bedømme har tilpasningssekretariatet oppfylt de forventninger som var stilt til det i forhold til oppfølging av departementsgruppen. Det skal her særlig pekes på at den viktigste oppgaven som departementsgruppen og sekretariatet hadde i løpet av de to første årene var arbeidet med Regjeringens tilpasningsstrategi. Dette ble gjennomført på en god måte og til tiden. Denne prosessen var preget av et tett og målrettet samarbeid. Vi har kun sett små avvik i resultatrapporteringen, og det knyttes til utsendelse av informasjonsbrev til departementsgruppen som ikke ble gjennomført i særlig omfang. Det fremstår ikke som et betydelig avvik på bakgrunn av at sekretariatet har deltatt fast på møtene og gitt orienteringer om sentrale aktiviteter der. Informantene på direktoratsnivå etterlyser på mer generelt grunnlag at det må tas mer tak i samordningsutfordringer sentralt.

4.2 Informasjonsinnhenting, kunnskapsutvikling og formidling

Beskrivelse av målsettinger og forventninger

Fra starten av har det vært en målsetting at sekretariatet skal innhente og koordinere eksisterende informasjon, bidra til kunnskaps- og kompetanseutvikling og drive formidlingsarbeid ut mot andre aktører. Dette er en målsetting som spenner over et vidt spekter av aktiviteter, og de konkrete delmål de enkelte år har endret seg i løpet av perioden. Det kan likevel skilles mellom fire arbeidsområder som alle retter seg mot målet om kunnskapsutvikling og formidling.

Det første går på rollen sekretariatet har hatt som bestiller av forskningsbasert kunnskap fra FoU miljøer. Det andre gjelder oppgaven med å innhente, samle og legge til rette informasjonsutveksling gjennom etableringen av nettstedet klimatilpasning.no. Det tredje arbeidsområdet retter seg mot å initiere arenaer for kompetanseutvikling gjennom kurs, seminarer og ressursgrupper. Til sist har det vært en forventning om at sekretariatet aktivt skal bidra med innlegg og foredrag på seminarer og konferanser hvor klimatilpasning har vært på dagsorden.

Dette er arbeidsområder som i stor grad må ses i sammenheng. Bestilling av forskningsbaserte utredninger har i mange sammenhenger vært knyttet til utviklingen av nettportalen, men har også lagt grunnlag for opprettelse av arbeids- og ressursgrupper på bestemte felt. Et eksempel på det siste er rapporten om havnivåstigning som Bjerknæssenteret utarbeidet på oppdrag av DSB/sekretariatet². Rapporten er senere fulgt opp, både ved at resultatene fra rapporten er brutt ned på fylkesnivå og publisert på portalen, og gjennom opprettelse av egen arbeidsgruppe for å drøfte samordning, roller og ansvar knytte til havnivåstigning med deltagelse fra en rekke etater.

Etableringen og senere utviklingen av nettportalen har utvilsomt vært en hovedprioritering for sekretariatets arbeid i perioden. I evalueringen av dette delmålet har vi derfor valgt å legge hovedvekt på å innhente synspunkter på utviklingen av og det faglige innholdet på klimatilpasning.no. Men også

² Havnivåstigning i norske kystkommuner, revidert utgave i 2009

sekretariatets aktiviteter og innsats i forhold til kurs og foredrag gjennomgås og vurderes.

Nærmere om *klimateilpasning.no*

Som oppdrag fra departementet ble utviklingen av en nettportal ”*som skal samle all relevant informasjon om klimaendringer, foreslå tilpasningstiltak og kartlegge tilpasningsstatus i ulike deler av samfunnet*” nevnt allerede i det første oppdragsbrevet til sekretariatet i 2007. Første året av dette arbeidet gikk i stor grad med til å gjennomføre et forprosjekt for å avklare nett-tilhørighet (regjeringen.no), velge konsulenter for prosjektgjennomføring, definere målgrupper og ikke minst foreta analyser av behov og ønsker for å sikre en mest mulig funksjonell nettportal som legger til rette for relevant og helhetlig informasjonsutveksling. Forventningen for 2008 var at nettportalen skulle være etablert og i drift i løpet av årets første halvdel. Denne målsettingen ble ikke innfridd, noe som skyldes tekniske utfordringer knyttet et oppgraderingsprosjekt av nettstedet regjeringen.no i regi av Departementenes Service Senter (DSS). Portalen ble lansert i mars 2009.

Arbeidet med å utvikle innhold til portalen har i stor grad vært rettet mot å samle informasjon fra etater og forskningsinstitusjoner og vise gode eksempler på klimatilpasning fra kommuner og fylker. Det har medført, og medfører løpende, utstrakt kontakt med en hel rekke myndigheter og fagmiljøer for levering av beskrivelser og analyser. Innen utgangen av 2009 hadde portalen over 250 artikler, der halvparten var fra forskningsmiljøer og den andre halvparten fra statlige etater, Framtidens byer og andre kommuner. Fra forskningen hadde eksempelvis Vestlandsforskning levert nær 30 artikler på klimatilpasningsarbeid i Sogn og Fjordane fylke (pilotfylke) på dette tidspunktet. De etatene som har levert mest er Direktoratet for naturforvaltning (DN) og Statens byggtkniske etat. Sekretariatet har også produsert et betydelig antall av artiklene selv.

Et viktig premiss for utviklingen av portalen har vært valg av målgruppe. Hvem skal innholdet i første rekke rette seg mot? Svaret på dette spørsmålet har vært planleggere og beslutningstakere regionalt (fylkesmannen og fylkeskommunen) og ikke minst i kommunene. Begrunnelsen har vært at regionale og lokale myndigheter i stor grad vil måtte stå for det operative tilpasningsarbeidet, både i form av å integrere tilpasningshensyn i planleggingen og i gjennomføring av konkrete tilpasningstiltak. Et viktig suksesskriterium for portalen er derfor at portalen er kjent i de definerte målgruppene og at innholdet oppleves som relevant og nyttig. Dette spørsmålet vil bli belyst i gjennomgangen av informantintervjuene i avsnittet under.

Tilpasningssekretariatet har tidligere gjennomført en egen spørreundersøkelse om klimatilpasning.no rettet mot nevnte målgrupper³. Resultatene av denne er kort oppsummert nedenfor.

³ Klimatilpasning.no – Sanmenfatning av brukerundersøkelse. September 2010. Brukerundersøkelse rettet mot ansatte i kommunene, fylkeskommunene og fylkesmannsembetene.

I alt 39 kommuner, 5 fylkeskommuner og 9 fylkesmenn besvarte undersøkelsen. Oppsummert ga undersøkelsen bl.a. følgende svar:

- 42 % svarte at de besøker klimatilpasning.no ved enkelte anledninger og 6 % svarer de besøker nettsiden jevnlig. 40 % prosent hadde ikke vært inne på siden tidligere, mens 11 prosent hadde besøkt nettportalen én gang.
- 65 % svarte at de i noen grad eller i stor grad oppfatter nettsiden som nyttig. 29 % prosent er usikre, mens 6 % seks prosent av respondentene opplevde å ha liten nytte av innholdet.
- 62 % mente portalen i noen grad eller i stor grad er logisk oppbygd. 38 % svarte ikke sikker.
- En rangering av hvilke klimautfordringer som respondentene ønsker mer kunnskap ga følgende bilde: Nedbør (67%), flom (56%), havnivåstigning (55 %), skred (49 %). Færrest ga uttrykk for ønske om mer kunnskap om vind (30 %) og temperatur (27 %)
- En rangering av hvilke fagområder som respondentene mener kunnskapsbehovet er størst ga følgende resultat: Bygg og anlegg (83 %), vann og avløp (70 % prosent), transport og samferdsel (52%), naturskade (51%), energi og kraftforsyning (39 %). Helse, turisme og friluftsliv og reindrift alle scorer lavere enn 10 %.

Tabell 4.1 Resultater fra brukerundersøkelse av klimatilpasning.no

Oversikten nedenfor inneholder statistikk over antall treff på klimatilpasning.no siden oktober 2009. Det fremgår at antall treff varierer fra 3160 i mai 2009 som det laveste antall treff, til 10457 i november samme år som det høyeste. Normalvariasjonen synes å ligge mellom 5000-7000 treff i måneden. Toppene i oktober og november 2009 kan forklares med økt oppmerksomhet i tilknytning til NOU 2010:10 som ble fremlagt senhøstes 2009 og nettlanseringen av veilederen for klimatilpasning som kom om lag på samme tidspunkt.

Om disse tallene kan vurderes som gode eller dårlige kommer vel an på hva som er sammenligningsgrunnlaget. Antall treff er heller ikke synonymt med antall personer som besøker nettstedet. Uansett tyder tallene på at portalen besøkes jevnlig, og tatt i betraktning at nettstedet primært henvender seg til planleggere i fylker og kommuner fremstår portalen som godt besøkt. Nettportalen er blant departements mest besøkte nettsider.

2009		2010		2011	
januar		januar	5480	januar	6170
februar		februar	4450	februar	6768
mars		mars	4405	mars	5717
april		april	3908	april	3433
mai		mai	3160	mai	4628
juni		juni	7245	juni	3329
juli		juli	8754	juli	3537
august		august	3195	august	3914
september		september	4055	september	4634
oktober	4690	oktober	10226	oktober	6296
november	5501	november	10457	november	6493
desember	4131	desember	4357	desember	
Totalt	14322		69692		54919

Tabell 4.2 Treff på www.klimatilpasning.no. Kilde: Klimatilpasningssekretariatet

Klimatilpasningssekretariatet opplyser også at de får mange henvendelser, særlig fra kommuner, med ønske om å ha lenke til klimatilpasning.no på egne hjemmesider. Fra sekretariatets side er det ønskelig at også flere statlige myndigheter synliggjør portalen med lenker fra egen hjemmeside, som bl.a. KR D har gjort.

Informantenes vurdering av nettportalen

Hovedinntrykket som formidles fra departementsinformantene er at portalen har blitt god, men at det er en viss usikkerhet i forhold til om den benyttes aktivt. Det pekes på at den inneholder rikholdig med informasjon samtidig som den er bevisst målrettet mot samfunnsplanleggere i kommuner og fylkeskommuner. Avgrensning av målgrupper blir fremholdt som et riktig grep; ”*Skal den være bra for alle blir den ikke god for noen*”.

En informant poengterer at Norge ligger godt foran sine naboland på dette feltet, som ikke har tilsvarende løsninger. Det pekes likevel på utfordringer. Nettportalen har vært kostbar å bygge opp og vil også være kostbar å videreutvikle. Særlig er digitale kartløsninger som kan vise klimascenarioer fram i tid for ulike områder kostbare å utvikle. Det pekes også på som sentrale utfordringer å holde portalen oppdatert i forhold til aktuelle initiativ og at informasjonen blir treffsikker nok.

Flere av departementsrepresentantene oppgir at de forholdsvis sjelden bruker nettportalen. Det typiske er gjerne at man har vært innom nettportalen og orientert seg der. En informant sier at en nettportal uansett vil representere en litt passiv form for informasjonsformidling: ”*Det fremstår som et tilbud som du kan sjekke om du vil. Mye av stoffet på portalen kan være aktuelt for kommuner f.eks. i en utbyggingsfase og er sikkert relevant. Men vet kommunene at portalen finnes?*”.

Et departement sier at de selv ikke er brukere av portalen og at de ikke ønsker å vurdere andres verktøy, men at de likevel har registrert gode tilbakemeldinger på portalen.

Informantene fra direktoratene har til dels vært delaktige i utviklingen av portalen og har generelt god kunnskap om innhold og oppbygging. Disse informantene gir til kjenne meget positive vurderinger av betydningen av portalen: ”*Klimaportalen har vært svært viktig både i et koordinerings-, informasjons- og formidlingsperspektiv. Arbeidet med klimatilpasning skjer på en rekke ulike arenaer, fra forskning til operativt arbeid i kommunene, og det genereres og rapporteres mye kunnskap. Opprettelsen av klimatilpasningsportalene bidrar til å samle all tilgjengelig informasjon på ett sted og gir en kostnadseffektiv og koordinert formidling. Vi opplever at informasjonen er godt sortert og nyttig for så vel egen og andre etaters arbeid, inkludert planleggere i kommuner og fylkeskommuner... Vi mener det er høy kvalitet på nettstedet både faglig, språklig og grafisk.*”

Det blir imidlertid understreket at løpende vedlikehold og oppdatering av portalen er helt avgjørende for at den skal beholde sin aktualitet og rolle som sentral kunnskapsbase og kommunikasjonskanal. Informantene understreker at det også er etatenes eget ansvar å supplere på portalen og erkjenner at man kanskje har vært litt på etterskudd i dette arbeidet.

Et tema som tas opp av flere informanter, både fra sekretariatet og fra andre direktorater, er plasseringen på regjeringen.no. Det blir påpekt at denne

plattformen gir begrensninger i arbeidet med å utvikle portalen. Dels dreier det seg om at det oppleves som tungvint å legge inn nytt innhold, og dels påpekes det begrensninger i forhold til interaktivitet. Dagens løsning gir eksempelvis ikke mulighet til oppkobling mot sosiale medier og det fremheves at dette legger begrensninger i arbeidet med å nå fram til bestemte målgrupper. Samtidig blir det poengtert at regjeringen.no var et riktig valg på det tidspunktet portalen ble opprettet. Gjennom DSS sine rammeavtaler fikk man raskt på plass en løsning med gode leverandører. Det blir også vurdert som viktig at portalen ble knyttet opp mot regjeringen og departementene gjennom den legitimerende effekten det kan gi.

Fylkesmennene er definert som en viktig målgruppe for portalen og de ansvarlige i embetene (plan, beredskap og miljø) har etter hvert høstet erfaringer med nettstedet, både gjennom intern bruk i embetet og i dialogen med kommunene. Noen embeter har også gitt bidrag til portalen, som Fylkesmannen i Oppland og Fylkesmannen i Sogn og Fjordane. I likhet med andre informantgrupper legger også fylkesmennene vekt på at det er nødvendig at det skjer en koordinering av informasjon i tilpasningsarbeidet, både av aktuell forskning og aktuelle myndighetskrav. Portalen vurderes som viktig i så henseende.

Det sies imidlertid klart at som kommunikasjonskanal overfor kommunene er det avgjørende at det er sterk prioritering og profilering av stoffet. Det vises til at fagpersonellet som arbeider med tilpasning i kommunene, som i stor utstrekning er planleggere, har en travel hverdag. I mange kommuner er fagmiljøet lite og fagkompetansen kan være mangelfull. Samtidig er det å drive kommunal planlegging en kompleks oppgave hvor en rekke hensyn og krav skal ivaretas. Situasjonen preges av at kommunene prioriterer lovpålagte oppgaver og at minimumskrav blir ivarettatt. Det er derfor viktig at også nettportalen sorterer hva som er viktigst for kommunene og hva som er mindre viktig i tilpasningsarbeidet, samt at dette formidles på en effektiv og mest mulig direkte måte.

Generelt blir behovet for at statlige myndigheter er tydelige og mest mulig konkrete i veiledningsarbeidet overfor kommunene framhevet som viktig. For å bygge et kunnskapsgrunnlag som legger føringer for politiske vedtak i kommunene, er det nødvendig med bedre kunnskap om konsekvenser av framtidige klimaendringer for miljø, samfunn og infrastruktur. Ansvar for å framskaffe denne kunnskapen kan ikke hvile på den enkelte kommune. En av informantene sier det slik: *”Generelle formuleringer om fremtidige endringer som det må tas hensyn til i arealplanleggingen blir fort for lite forpliktende og diffuse. Kommunen har et behov for å få konkretisert hva det innebærer. Hva skal kommunene, og fylkesmannen i neste omgang, mene om hensynssoner rundt bekkedar? For kommunen handler det om den enkelte bekk eller dalside og det er et legitimt krav at overordnet myndighet forklarer hvor listen skal legges.*

Fylkesmennene opplever likevel at portalen blir brukt av kommunene i sine fylker, men i varierende grad. Det er store variasjoner mellom kommunene; noen har høy oppmerksomhet om behovet for tilpasning, ofte med bakgrunn i erfaring med klimarelaterte naturskadehendelser, mens andre er passive. Særlig to funksjoner ved portalen blir framhevet som nyttige fra fylkesmennenes sin side. Den første gjelder erfaringsbiblioteket som gir mye god informasjon om hvordan andre fylker og kommuner arbeider. Den andre er kartløsningen som viser forventede endringer i nedbørs- og temperaturforhold. Det siste er eksempel på at portalen gir tilgang på konkrete verktøy. Dette bør etter fylkesmennenes oppfatning videreutvikles. Det pekes her på at KlimaGIS, som er prøvd ut i

Stavanger, vil være en type verktøy som på sikt må tilbys alle kommuner til bruk i plan- og beredskapsarbeidet.

De fleste av kommunene og KS gir uttrykk for at de opplever klimatilpasningsportalen og veilederen som viktige og oversiktlige verktøy. Det påpekes imidlertid at nettportalen og nettportalens linker til andre nettsider fortsatt er på et noe overordnet nivå med en grov tilnærming til tematikken. Flere stiller spørsmål ved om en portal og veileder kan bli konkret nok og viser til at det vil være behov for en forsterket og en mer direkte veiledning av kommunene i årene fremover. Flere peker også på at det i tilpasningsarbeidet oppstår nye juridiske problemstillinger som kan være krevende for kommunene å forholde seg til uten en forsterket bistand fra nasjonalt nivå.

Fylkeskommunene påpeker at portalen, veilederen, øvrig materiale, kurs og ulike arenaer er mest rettet mot kommunene og dermed ikke like relevant for fylkeskommunene. Fylkeskommunene ser ikke ut til å oppleve seg selv som en viktig målgruppe for sekretariatets arbeid og de peker på at inntrykket er at kommunene og den regionale statsforvaltningen er definert som viktigere for sekretariatet. Det tas til orde for at sekretariatet fremover bør øke sin oppmerksomhet overfor fylkeskommunene og ikke minst utnytte deres kompetanse i arbeidet overfor kommunene.

Kurs og annen formidlingsaktivitet

I løpet av hele perioden har det vært en forventning om at sekretariatet skal bidra til å skape et tilbud om kompetanseutvikling innen klimatilpasning, samt delta med innlegg og foredrag på seminarer og konferanser hvor klimatilpasning har vært på dagsorden.

I nært samarbeid med Nasjonalt Utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap (NUSB) har sekretariatet utviklet kurs i klimatilpasning. Slike kurs inngår nå som del av det ordinære opplæringstilbudet for kommuner og fylkeskommuner ved NUSB. Tilpasningskurset retter seg i første rekke mot planleggere og har som målsetting å styrke lokale og regionale myndigheters kompetanse til å integrere klimatilpasning i planleggingen. Kursene har blitt avholdt et par ganger årlig siden 2009. Etter hvert har klimatilpasning også kommet inn som et tema i øvrige kurs ved NUSB. Videre har NUSB planlagt og gjennomført regionale kurs i klimatilpasning, herunder for eksempel temadag for Stavanger kommune, klimakurs for Folloregionen, temadag for kommuner i Hedmark, GIS-samarbeid i Vestfold og Telemark, kurs i Sør-Trøndelag, diverse prosjekter i samarbeid med Asker kommune m.fl.

Når det gjelder innlegg, foredrag, deltagelse på seminarer etc har sekretariatet deltatt i en rekke ulike sammenhenger. I vedlegg til rapporten er det gitt en tilnærmet fullstendig oversikt over slik deltagelse. Sekretariatet sier selv at det har vært mye utadrettet virksomhet i løpet av perioden, og særlig i den første fasen. Det ble ansett som en viktig prioritering tidlig å styrke oppmerksomheten og få opp kunnskapsgrunnet om feltet blant ulike aktører. *”Bevisstgjøringsturneen”* omtaler sekretariatet selv innsatsen i denne perioden.

Informantenes vurdering av formidlingsaktiviteten

Det er primært informantene fra fylkesmannen og direktoratene som oppgir å ha direkte erfaringer med kurs- og foredragsvirksomheten. Begge informantgrupper er samstemte i at sekretariatet har gjort en betydelig innsats på dette feltet. Det framheves at terskelen for å si ja til å delta i ulike sammenhenger har vært lav, og det har medført at man har kommet i kontakt med mange mennesker. Det blir også poengtert at valget av arenaer for foredrags- og formidlingsaktiviteten har vært riktig. Særlig gjelder det prioritering av regionale samlinger med kommunene i regi av fylkesmennene, som har lagt til rette for å nå effektivt ut til den viktigste målgruppen. Til sist sies det også at selve foredragene har vært gjennomført på en engasjert og faglig måte. Ledelsen i DSB berømmer sekretariatet for måten dette er gjennomført på.

Enkelte informanter understreker samtidig at løpende foredragsvirksomhet er ressurskrevende og understreker at en bærekraftig strategi for formidlingsarbeidet vil kreve omprioriteringer, ikke minst i forhold til etablerte styrings- og dialogarenaer: ” *Foredragsvirksomhet over det ganske land har vært en viktig arbeidsform i startfasen, men det kan være behov for å endre innretningen på formidlingsarbeidet i en neste fase.* ”

NUSB kursene har flere av informantene (både fylkesmennene og direktoratsrepresentanter) vært med å utvikle og gi innhold til fra sine faglige ståsteder. De opplever at dette samarbeidet har fungert godt. Fylkesmennene har mottatt synspunkter fra kommuner som har deltatt på kursene og videreformidler et inntrykk av at kursene har vært gode for å konkretisere hvordan tilpasningsarbeid kan gjennomføres i praksis.

Fra kommunesektorens side påpekes det at økt fokus på kursing av kommunene er en nødvendighet. Kommunene har for liten kompetanse på området. Det etterspørres flere regionale klimakurs, gjerne i form av work-shoper for å sikre at temaene treffer de regionale og lokale utfordringer og for å styrke konkretiseringsgraden. Noen har imidlertid inntrykk av at DSB og NUSB har for liten kapasitet til å gjennomføre regionale klimakurs overfor kommunene.

Samlet vurdering av delmål - Informasjonsinnhenting, kunnskapsutvikling og formidling

Vurderingene av nettportalen, som har vært sekretariatets viktigste enkeltsatsing, er i all hovedsak positive. Det pekes på at det ligger en betydelig samling av informasjon i portalen som forenkler arbeidet med informasjonsinnhentning for aktører på ulike nivåer. Særlig erfaringsdatabasen og kartløsningen blir framhevet som nyttige verktøy. Samtidig påpekes det at en del av informasjonen på portalen er av overordnet karakter og at den til dels også omfatter svært mange temaer. Det er behov for en viss rydding i stoffet. Det blir understreket at løpende vedlikehold, oppdatering og utvikling av portalen er helt avgjørende for at den skal beholde sin aktualitet og rolle som sentral kunnskapsbase og kommunikasjonskanal. I den sammenheng påpekes behov for tekniske løsninger som legger til rette enklere oppdateringer og interaktivitet.

En nettportal kan bare i begrenset grad ivareta stedsspesifikke behov. Lokale og regionale behov for kompetanseutvikling på feltet må derfor suppleres gjennom aktiv veiledning og kursing og mest mulig basert på regionalt og lokalt tilpasset underlagsmateriale og arbeidsverktøy.

Sekretariatets aktive innsats for formidling på ulike arenaer fremheves. Det blir også poengtert at prioriteringen av arenaer for foredrags- og formidlingsaktiviteten har vært riktige. Også kursvirksomheten til NUSB fremheves positivt i det store og hele, selv om enkelte ser behov for en styrket kapasitet på området.

4.3 Samarbeid og samhandling med andre aktører

Plasseringen av sekretariatet i DSB gir i utgangspunktet gode forutsetninger for å nå ut ulike målgrupper og ha kontakt med samarbeidende etater. Kommunene er identifisert som nøkkelaktører i arbeidet med klimatilpasning og det er etablert en styringskanal som går fra DSB til fylkesmennene og videre ut mot kommunene. På bakgrunn av arbeidets tverrsektorielle karakter, er sekretariatet videre avhengig av å samarbeide tett med andre fagmyndigheter for å få faglige innspill på tilpassningsutfordringer og tilpassningsbehov innenfor ulike samfunnssektorer. Sekretariatet har derfor behov for samarbeid og samhandling med en rekke andre etaters ansvarsområder, blant annet Klima- og forurensningsdirektoratet (KLIF), Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Direktoratet for naturforvaltning (DN), Statens vegvesen (SVV), Jernbaneverket, Statens byggt tekniske etat, Metrologisk institutt m.fl.

Klimatilpassningssekretariatet har også hatt jevnlig kontakt med forskningsmiljøene for å frembringe og tilrettelegge klimakunnskap, både av natur- og samfunnsvitenskapelig art. Viktige miljøer i så måte er Vestlandsforskning, Cicero, UMB, Sintef, NTNU, UiO, Klima 21 og NORKLIMA. Ved oppstart av nettportalen var de fleste sakene forskningsbaserte, men i årene etter har både statlige etater og kommuner bidratt mer.

Sekretariatet har også hatt et løpende samarbeid med KS i hele prosjektperioden. Høsten 2011 ble samarbeidet formalisert gjennom en fast samarbeidsavtale.

I tillegg har sekretariatet prioritert arbeidet i Framtidens byer. Tematisk er arbeidet innenfor Framtidens byer organisert etter fire innsatsområder med tilhørende nettverk. Klimatilpasning er ett av disse. Til å bistå nettverkene er det engasjert fagkoordinatorer for hvert nettverk som har ansvar for å være pådriver og følge opp de prosjekter og utviklingsoppgaver som er prioritert i nettverkene. Klimatilpassningssekretariatet er koordinator for innsatsområdet klimatilpasning.

Hvilke erfaringer er så trukket av samarbeidet og samhandlingen mellom sekretariatet og dets omgivelser? Relasjonene til departementene og departementsgruppen er kommentert over. Vi vil her legge vekt på å få fram vurderinger fra direktorater, fylkesmenn og kommunesektorene representert ved KS, fylkeskommuner og kommuner.

Informantenes vurdering av samhandling og samarbeidsarenaer

Informantene fra direktoratene gir uttrykk for at samarbeidet har fungert godt. Det er imidlertid variasjoner i hvor tett kontakten har vært mellom DSB ved sekretariatet og de øvrige direktoratene. NVE rapporterer om tett og løpende kontakt, det samme sier SVV og DN om enn i noe mindre omfang. Det gis eksempler på samarbeidsprosjekter av tidsavgrenset karakter og mer faste samarbeidsarenaer. I førstnevnte kategori kan nevnes bl.a. en møteserie med alle fylkeskommunene og fylkesmenn om klimatilpasning der DSB ved sekretariatet, NVE og Met.no deltar i fellesskap. Denne møteserien ble påbegynt i 2011 og det

er så langt gjennomført besøk i tre fylker Troms, Nord Trøndelag og Oppland. Videre er det i mange sammenhenger samarbeidet om informasjons- og veiledningsmaterieell som f.eks. veilederen i klimatilpasning.

Samarbeid av mer permanent karakter omfatter bl.a. Framtidens byer (DN og NVE) og ”samvirke natur” som er et forum initiert av DSB for samarbeid på forebyggende og sårbarhetsreduserende arbeid i tilknytning til naturhendelser.⁴ Det er også løpende samarbeid om utvikling av klimatilpasning.no gjennom egne avtaler om leveranser til portalen i form av skriftlig materieell.

Samarbeidet har noen ganger tatt form av at direktoratene har deltatt i referansegrupper som oppnevnes i forbindelse med prosjekter DSB/sekretariatet har tatt initiativ til, andre ganger er det representanter fra sekretariatet som har deltatt i referansegrupper oppnevnt av etatene.

SVV legger vekt på at sekretariatet har klart å ivareta en verdifull koblingsfunksjon i arbeidet med tilpasning. ”Vi opplever at de ser helheten bedre enn myndigheter og etater som arbeider med tilpasning på sine spesifikke områder. Det gir mulighet for å koble fag og sektormiljøer i ulike sammenhenger. Vi tviler på om vi hadde blitt med i en arbeidsgruppe om havnivåstigning om ikke DSB inviterte oss med. Den deltagelsen har vi hatt stor nytte av”.

KLIF sier at kontakten har vært mer sporadisk og knyttet til bestemte satsinger. Det vises her bl.a. til utarbeidelse av eget dokument som gjennomgår fylkesmannens ansvar og roller i klimaarbeidet både ifht. utslippsreduksjon og tilpasning, og i tilknytning til arbeidet med NOUen om tilpasning.

Fylkesmennenes vurderinger er i stor utstrekning sammenfallende med direktoratenes. Også her blir det sagt at kontakten har vært god, selv om det ikke har vært løpende kontakt. Fylkesmannsinformantene understreker at de mener det har vært en riktig prioritering av DSB/sekretariatet å legge vekt samhandlingen med fylkesmennene i arbeidet ut mot kommunene. ”Det er svært viktig at tilpasningsarbeidet plasseres i en struktur som effektivt når ut til kommunene. Bevisstgjøring og aktiv innsats overfor fylkesmennene som målgruppe vil være mer effektivt enn å tenke at et nasjonalt sekretariat skal nå ut til kommunene.”

I likhet med direktoratene poengterer også fylkesmennene at sekretariatet i samarbeid med andre kan ha en viktig formidlingsrolle i koblingen mellom fag, interesser og behov. Det påpekes at det hele tiden behov for oppdatert og ny kunnskap, og at ny kunnskap på feltet formidles og gjøres nyttig for dem som skal utforme politikk lokalt og implementere vedtak.

Det skal bemerkes at de aktuelle fylkesmenn som er intervjuet i forbindelse med evalueringen representerer fylker som har vært piloter eller deltatt i referansegruppearbeid i forbindelse med ulike satsinger. De har således hatt tettere kontakt med DSB og sekretariatet enn øvrige embeter og er dermed ikke nødvendigvis representative for fylkesmannsetaten som sådan.

⁴Forumet skal gjennom jevnlig møter utveksle informasjon og erfaringer, og kan ta initiativ til å sette i gang prosjekter, arbeidsgrupper eller lignende på områder hvor det er særlig sektorovergripende utfordringer. Forumet omfatter en rekke etater og organisasjoner, bl.a. Meteorologisk institutt, NVE, DN, SLF, Kystverket, SVV, Statens kartverk, KLIF, fylkesmannen og KS.

KS opplever at samarbeidet og relasjonene til sekretariatet har vært og er god. Det blir pekt på at sekretariatet og KS nyttiggjør seg av hverandres kunnskap i flere sammenhenger, for eksempel i forbindelse med konferanser, veiledningsmateriell og KS initiert FoU om klimatilpasning. Den nå formaliserte samarbeidsavtalen mellom KS og DSB oppfattes som et godt rammeverk for videreføringen av samarbeidet fremover.

Nærmere om fylkeskommunenes, kommunenes og KS vurderinger

Framtidens byer

Når det gjelder byenes vurderinger av Klimatilpasningssekretariatets bidrag og oppfølging innenfor Framtidens byer, uttrykkes stor grad av tilfredshet fra de aktuelle kommunene. Det blir sagt at sekretariatet gir raskt og nyttig respons og at de absolutt er på tilbudssiden overfor kommunene. Sekretariatet oppfattes som et samlende ledd. Det pekes også på at samarbeidet er preget av gjensidig dialog der kommunen og sekretariatet spiller på hverandre og hverandres kompetanse. Det pekes også på at sekretariatet er kjennetegnet av verdifull kontinuitet med de samme personene som deltar i oppfølgingen av kommunene. Rambølls evaluering av Framtidens byer støtter opp om dette positive inntrykket.⁵ I Rambølls rapport heter det bl.a. at Klimatilpasningsnettverket synes å være det nettverket som har hatt det mest direkte bidraget inn i byenes arbeid. Videre blir det trukket fram at nettverkskoordinator har vært flink til å mate nettverket med informasjon og nyheter.

Flere byer påpeker imidlertid at Framtidens byer i for stor grad ser ut til å være et prosjekt i regi av Miljøverndepartementet. Øvrige sentrale departementer er ikke i samme grad tilstedeværende og derfor kan også hensynet til nødvendig sektorovergripende arbeid svekkes i programmet. Imidlertid er dette en vurdering som er noe på siden ifht. vurderingene av Klimatilpasningssekretariatets arbeid.

Regional organisering og samarbeid

Mange av informantene peker på at kommunene, og ikke minst de mindre kommunene, fortsatt må være en viktig målgruppe for sekretariatets arbeid. Det påpekes at mange kommuner har utfordringer når det gjelder kompetanse, kapasitet og til dels manglende politisk oppmerksomhet og vilje til å følge opp arbeidet med klimatilpasning. Det er en utfordring for den kommunale oppmerksomhet at klimaendringene skjer gradvis og at større hendelser er sjeldne i mange kommuner. Ved siden av veiledere, nettportaler, kursing, nettverksarenaer, interkommunalt samarbeid mv, ses en videre satsning på regionalt påtrykk og konkret veiledning overfor kommunene som nødvendig. Det pekes på at fylkeskommunen og regionale statsetater kan ivareta behovet for mer konkret og spisset informasjon tilpasset regionale forhold og utfordringer.

Flere poengterer at NVE har svært viktig kompetanse og oppgaver for kommunene i klimatilpasningsarbeidet. Flom og skred er naturhendelser som forventes å øke i omfang med endret klima og forebygging på disse områdene har høy prioritet i kommunene. Det blir imidlertid påpekt at NVEs fem regionkontorer antagelig ikke har kapasitet til å forholde seg direkte til enkeltkommuner i samme grad som de fylkesorganiserte institusjoner.

⁵ Rambøll 2011: Evaluering av framtidens byer – nullpunkts og førsteårsrapport

Flere gir uttrykk for at de opplever at fylkeskommunene og fylkesmennene har svært ulik kompetanse avhengig av hvilket fylket man er i. I enkelte fylker virker fylkeskommunen å ha best kompetanse på klimatilpasning, i andre virker det som om fylkesmannen er i førersetet på området.

DSBs og Klimatilpasningssekretariatets fokus på fylkesmennene oppfattes av mange som viktig, men det blir fremhevet at perspektivet må utvides. Det pekes på at både fylkesmannen og fylkeskommunen har en rolle overfor kommunene og i det regionale klimatilpasningsarbeidet. Fylkeskommunen har et nedfelt ansvar for regional planlegging, herunder å ivareta hensynet til klimatilpasning og planveiledningsansvar overfor kommunene, mens fylkesmannen har ansvaret for de beredskapsmessige sider av arbeidet. Det pekes også på at fylkeskommunen har et betydelig infrastrukturansvar og et samordningsansvar gjennom den regionale planleggingen. Samtidig har fylkesmannen en samordningsrolle for den regionale statsforvaltningen. Ansvarsforholdene og ulik kompetanse krever samordning og samarbeid mellom fylkesmannen og fylkeskommunen for at de regionale aktørene skal gå i takt overfor kommunene.

I dag synes ikke dette samarbeidet å fungere like godt i alle fylker og flere kommuner og fylkeskommuner peker på behov for å styrke og forbedre samarbeidet. I den sammenheng peker noen på at regionalt planforum etter pbl § 5.3 bør utnyttes som arena for koordinering og ivaretagelse av klimatilpasningsarbeidet lokalt og regionalt. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Samlet vurdering av delmål – samarbeid og samhandling med andre aktører

Som koordineringsorgan for tilpasningsarbeidet har sekretariatet et utall kontaktpunkter og samarbeidsarenaer med ulike aktører på ulike nivåer. Det har vært en uttalt forventning om at sekretariatet skal spille en aktiv rolle i å pleie nettverk og holde løpende kontakt. På bakgrunn av at sekretariatet utgjør en begrenset ressurs er det åpenbart at ikke alle kan få like stor oppmerksomhet og oppfølging. Inntrykket som har dannet seg etter gjennomgangen av informantvurderingene er at sekretariatet i hovedsak har lykket godt i denne rollen.

Fra direktoratene, fylkesmennenes og KS side er det overordnede bildet at samarbeidsrelasjonene og samhandlingen med klimatilpasningssekretariatet er godt. Det er imidlertid variasjoner i hvor tett kontakten har vært mellom DSB ved sekretariatet og direktoratene.

Også byene uttrykker tilfredshet med klimatilpasningssekretariatet i Framtidens byer og påpeker at samarbeidet er preget av gjensidig dialog der byene og sekretariatet spiller på og utvikler hverandres kompetanse.

Når det gjelder samarbeid med fylkeskommunene etterlyser både KS, kommunale og fylkeskommunale informanter større oppmerksomhet og bruk av fylkeskommunen som klimatilpasningsaktør og ressurs, både regionalt og overfor kommunene. Det pekes også på behov for klargjøring av roller regionalt mellom fylkesmann og fylkeskommune og tiltak for et forsterket samarbeid på fylkesnivå med sikte på en opprustet veiledningstjeneste overfor kommunene.

4.4 Internasjonalt arbeid

Det er en forventning om at Klimatilpasningssekretariatet skal bidra i internasjonalt samarbeid gjennom ulike fora. Det internasjonale arbeidet ble en del av oppgaveporteføljen i 2008 og det ble den gang lagt vekt på at sekretariatet skulle *"holde seg orientert om relevant arbeid i utvalgte land og internasjonale organisasjoner og delta på internasjonale møter i samråd med Miljøverndepartementet"*. Senere har oppdraget vokst og omfatter i dag blant annet:

- Deltakelse i klimaprogram i regi av FN og EU
- Deltakelse i internasjonale møter/arenaer der tilpasning er tema
- Bidra i og følge tilpasningsarbeidet i Arktisk råd og hos andre nordiske aktører
- Være norsk partner i søknader til programområde 7 – ClimateChange Adaptation – i den nye programperioden til EØS-finansieringsmekanismene (på oppdrag av UD)
- Formidle informasjon om relevant internasjonalt arbeid til norske målgrupper

Punktene rommer en rekke aktiviteter. Det er bl.a. initiert et samarbeid med Cuba på forebyggingsarbeid og klimatilpasning som en oppfølging av St. meld. 9 2007/2008. Sekretariatet leder også en arbeidsgruppe om klimatilpasning i European Forum for Disaster Risk Reduction. Det internasjonale arbeidet har i hele perioden vært gjennomført med mål om at det skal bygge opp under Klimatilpasningssekretariatets innsats nasjonalt.

Synspunkter fra informantene

Det internasjonale arbeidet er det først og fremst DSB/sekretariatet og delvis departementsrepresentanter som har gitt til kjenne synspunkter på.

Sekretariatet opplever at dette arbeidet har vært stimulerende og lærerikt. Særlig framheves kontakten med Sverige og Danmark (Skandinavisk nettverk) som god. Landene har organisert seg litt ulikt til i arbeidet og det gir grunnlag for gjensidig læring. Det pekes bl.a. på at danskene i større grad enn i Norge har vektlagt å jobbe med innbyggerrettede verktøy. I Sverige synes den nasjonale koordineringen av arbeidet å være svakere enn i Norge og skjer i stor utstrekning innenfor den enkelte myndighet (verk). Det framheves at det skandinaviske samarbeidet er smidig og har en uformell karakter: *"Dersom noen har gode ideer utveksler vi raskt synspunkter"*.

Så vel informantene i sekretariatet/DSB som i MD opplever at Norge internasjonalt bedømmes å ha kommet langt i tilpasningsarbeidet, ikke minst ved at det jobbes mer konkret her enn i mange andre land. Det er derfor stor interesse for måten Norge har organisert arbeidet på og informasjon om dette er etterspurt i internasjonale sammenhenger. På den bakgrunn er mye av informasjonen og veiledningsmateriellet på *klimatilpasning.no* oversatt til engelsk.

Selv om det internasjonale engasjementet har vokst i omfang blir det påpekt at innsatsen ikke må få et omfang som går utover kjerneoppgavene. Fra departementets side blir sagt at det internasjonale tilpasningsarbeidet kanskje er et område hvor kontakten mellom sekretariatet og departementet kunne ha vært bedre. *"Vi har litt liten oversikt over hvilke møter de løpende deltar i internasjonalt"*.

Samlet vurdering av delmål – internasjonalt arbeid

Det skjer læring på tvers av landegrensene i klimatilpasningsarbeidet. Klimatilpasningssekretariatet opplever at det er stor interesse for hvordan arbeidet er organisert her og at Norge blir betraktet å være langt framme. Det internasjonale arbeidet er etter evaluator sin vurdering ivaretatt i tråd med intensjonene slik de er formulert fra oppdragsgiverne i så vel MD som UD (EØS). Det noteres samtidig en viss bekymring for at denne aktiviteten skal ta for mye oppmerksomhet og ressurser i forhold til andre oppgaver.

5 Styring og organisering

5.1 Styrings- og forvaltningsløsning

En nasjonal koordineringsfunksjon for klimatilpasningsarbeidet kan organiseres på mange måter. Valg av styringsløsning og forvaltningsplassering innebærer avveining av ulike hensyn. Forvaltningsmodellen som er valgt for sekretariatet i prosjektperioden har både fordeler og ulemper. Et viktig siktemål med denne delen av analysen vil derfor være å identifisere styrker og svakheter med den valgte styringsstrukturen. Sentrale spørsmål vi ønsker å drøfte er:

- Hvor effektiv og formålsrettet er en organisering der sekretariatet er underlagt faglig og politisk instruksjonsmyndighet fra et annet departement enn det departementet direktoratet formelt sorterer under?
- Har de to samfunnssektorene, justis (JD) og miljø (MD) sammenfallende interesser som gjør Klimasekretariatet slagkraftig med et tydelig mandat?
- Ser berørte aktører (både styrende og styrte) behov for endringer i styringsstrukturen eller flytting av ansvar?

Vurderinger av disse problemstillingene er gjort gjennom innhenting av synspunkter fra alle informantgrupper, dvs. sekretariatet og DSB, departementer, fagdirektorater (DSB, KLIF, DN, NVE), regionale aktører gjennom fylkesmannen og fylkeskommunen, samt kommunene.

Synspunkter på dagens styringsstruktur

Det er få informanter som har sterke synspunkter på dagens styringsløsning. Så vel DSB/sekretariatet, de involverte departementer JD og MD og samarbeidende aktører mener at selve styringen, i form av formidling av forventninger og resultatkrav, finansiering og rapportering, har fungert godt i hele femårsperioden uten noen form for konflikt. Det legges vekt på at MD gjennom sine styringssignaler og oppfølging har gitt sekretariatet rom til å utvikle aktiviteten etter beste faglige skjønn og i nær dialog med andre aktører.

Samtidig har DSB vært bevisste på å skjerme sekretariatet fra å bli involvert i arbeid som ligger innenfor DSB sin faste portefølje. DSB framhever at det har vært stor grad lojalitet mot MD-oppdraget i hele perioden. JD er tilfreds med måten styringen av sekretariatet er rigget til på, men fremstår som å ha et noe distansert forhold til aktiviteten. Det nevnes at det har vært avholdt et par møter mellom JD og MD om aktiviteten, men faste koordineringsmøter sentralt har det ikke vært snakk om. Klimatilpasningssekretariatet har ikke rapportert direkte til JD, men DSB har holdt departementet orientert om virksomheten.

Informantene fra Klimatilpasningssekretariatet opplever at de relativt frie rammene de har hatt for sitt arbeid har vært gunstige i utviklingen av området, men at det også har ført til en viss følelse av alenegang. De gir uttrykk for at den løpende og gode kontakten med MD de to første årene gradvis har avtatt og at de i perioder har ønsket tettere dialog og bedre forankring av arbeidet inn i departementet. De opplever samtidig at de i økende grad har blitt integrert i DSB: *”At vi levde litt vårt eget liv ti å begynne med skyldes også arbeidsformen. Særlig de to første årene var preget av mye eksternt rettet virksomhet i form av foredrag, kurs etc.(bevisstgjøringsturne). Nå har arbeidet i økende grad blitt rettet mot DSBs kjernemålgrupper (kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn)”*

Om den todelte styringsstrukturen har fungert greit i en innledende fase, reiser imidlertid noen informanter spørsmål om hvor robust konstruksjonen vil være dersom politiske holdninger til arbeidsfeltet endres, eller om ressursmessige rammer blir trangere. En informant poengterer forholdet slik: *”Dersom ambisjonen med sekretariatet begrenser seg til informasjonstilrettelegging er det greit med todelt styringsstruktur, men dersom policyutvikling skal være en del av arbeidet er det behov for en tettere og tydeligere kobling til det politiske miljø. I en situasjon der det må kjempes for at sektorene skal ta klimatilpasningshensyn, må det være en tydelig styrer som kan fronte hensyn aktivt for å få på plass politiske avklaringer. Hvem skal ta den jobben – Justisministeren eller Miljøvernministeren?”*

Det blir også nevnt som en mulig utfordring fremover at det kan gjøre seg gjeldende en viss institusjonell prestisje om hvem som skal ha eierskap til området. Selv om det i en prosjektfase kan ha vært uproblematisk å profilere et annet departements ansvarsområde, kan det endres i en situasjon der arbeidet organiseres innenfor faste rammer. Det kan tale for en ryddigere styringsstruktur.

På den andre siden mener flere informanter at tilpasningsfeltet har en karakter som gjør krav på litt kreativitet i forvaltningstilknytningen. Så lenge styringslinjer, finansiering og rapporteringsrutiner er gått opp og involverte parter er enige, er det uproblematisk at et direktorat utfører oppgaver for andre departement enn eget overordnet departement. Det finnes flere paralleller til dette i andre deler av forvaltningen. Det pekes på at fylkesmennene utfører oppgaver for et titalls departementer selv om embetet er administrativt underlagt Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.

Kommunene og fylkeskommunene er relativt samstemte i at klimatilpasningsarbeidet fortsatt må ha prioritet og forankring nasjonalt. Det uttrykkes fortsatt stort behov for nasjonal koordinering og informasjonsinnhenting, samt at pådriverrollen fremheves. Flere tar til orde for at det må være legitimt med en sterkere statlig styring og normgivning på området som omhandler vitale samfunnsinteresser. Det pekes også på behov for statlige økonomiske støtteordninger for å kompensere ofte kostnadskrevenne klimatilpasningstiltak i kommunene.

Synspunkter på ansvars plassering

Spørsmålet om ansvars plassering rommer flere dimensjoner. For det første er det et spørsmål om koordineringsfunksjonen som sekretariatet i dag utfører hører hjemme på departementsnivå eller på direktoratsnivå. Det er en vurdering som må gjøres med utgangspunkt i innholdet i og trekk ved oppgavene Avhengig av svaret på dette spørsmålet oppstår det noen nye spørsmål. Dersom svaret er at ansvaret bør ivaretas direkte av et departement reises spørsmålet om hvilket departement det i så fall skal sortere under (hører ansvaret hjemme i justissektoren eller miljøsektoren, eventuelt et annet sted?). Dersom svaret er at oppgaven hører hjemme på direktoratsnivå reiser det spørsmålet om fortsatt eksistens i DSB er best, eller om andre direktorater like naturlig kan ivareta oppgaven. Dersom koordineringsoppgaven legges til direktoratsnivå oppstår det også spørsmål om organiseringen av oppfølgingsarbeidet fra departementets side, dvs. hvilken

fagavdeling som bør ivareta ansvaret og hvor store ressurser som er påkrevet i oppfølging og styring etc.

Departements- eller direktoratsoppgave?

Alle informanter som har synspunkter på problemstillingen er tydelige på at trådene og ansvaret uansett må samles i ett departement ved én ansvarlig statsråd. Spørsmålet er om koordineringsansvaret også skal ligge der, og hva det er naturlig at et koordineringsansvar skal omfatte. Hva skal være de ”institusjonelle sertifikatene”?

Et lite mindretall av informantene argumenterer for at det praktiske koordineringsansvaret burde vært lagt på departementsnivå. Eventuelt at det gjennomføres en betydelig styrking av det sentrale miljøet på fagområdet, mens operative oppgaver kan ligge til direktoratsnivået. Argumentet knyttes dels til behovet for større politisk gjennomslag, og dels til at den sentrale koordineringen gjennom departementsgruppen ikke har fungert slik den burde. Det legges vekt på at tilpasning er et område som fordrer politisk styring, samordning og policyutvikling. Det tilsier en tydelig departementsplassering: *Koordineringsansvaret kan ikke være plassert i en uklar posisjon i et direktorat, men må tettere inn i det politiske beslutningssystemet.* Det blir argumentert for at en departementstilknytning vil øke statusen og den nasjonale politiske oppmerksomheten om arbeidet. I den sammenheng pekes også på behovet for sektorsamordning som kan ivaretas av regjeringen som sektorovergripende nivå.

Disse informantene understreker at det må forventes at tilpasningsarbeidet vil kreve store og økende ressurser i årene som kommer, og at det må få konsekvenser for valg av organisering: *Dersom man erkjenner utfordringene slik bl.a. Klimatilpasningsutvalget har beskrevet dem, har de store konsekvenser, ikke minst økonomisk. En av hovedutfordringene er behovet for nye, store investeringer i klimatilpasningstiltak. En annen er behovet for oppbygging av sentral og lokal kapasitet og kompetanse. Gjennomføringen av utvalgets anbefalinger vil derfor måtte innebære betydelige økonomiske uttelling. Om man aksepterer utvalgets konklusjoner er det utenkelig at dette ikke er et politikkområde som må ha forankring i et sentralt departement – og gjerne et samordningsdepartement. Gitt kommuneperspektivet er det vel så naturlig å plassere et slikt ansvar i KRD, og særlig hvis planavdelingen (MD) ble overført i samme momentet”.*

Flertallet av informantene avviser imidlertid en sentralisering av oppgaven. De poengterer at ansvarsstrukturen bør gjenspeile muligheten for å nå kommunene på en effektiv måte i arbeidet. Kommunene er identifisert som nøkkelaktørene for gjennomføringen av tilpasningstiltak, og direktoratene står i et langt tettere samhandlingsforhold til kommunene enn departementene. Dels gjennom direkte kontakt, men ikke minst gjennom de styringskanaler som går fra flere direktorater til fylkesmannen og videre ut mot kommunene. Etter disse informantenes oppfatning må behovet for styrket sentral koordinering kunne løses ved mer aktive koordineringsgrep fra ansvarlig departement,

Det er heller ikke slik at plasseringen i direktoratsstrukturen innebærer at man er avskåret fra å delta i policyarbeid. Sekretariatet har utført oppgaver i tilknytning til arbeidet med og oppfølgingen av NOUen. Kontakten mot de regionale og lokale nivåene innebærer også at man er i posisjon til å formidle erfaringer og signaler oppover i systemet som kan benyttes i utformingen av en nasjonal

klimatilpasningspolitikk. ”Vi har alle muligheter til å komme med policyrettede innspill mot våre overordnede myndigheter samtidig som vi i direktoratet sitter nærmere de utøvende ledd (kommuner og fylkeskommuner). Det kan også være en fordel å være skjermet for løpende politiske signaler i policyutviklende arbeid”.

Hvilket direktorat?

Et flertall av informantene som mener at koordineringsfunksjonen fortsatt skal ligge på direktoratsnivå, peker på DSB som riktig aktør for å ivareta ansvaret. Argumentene som fremføres er i all hovedsak identiske med argumentene som ble brukt da ansvaret for å være vertskap for sekretariatet i prosjektperioden ble lagt til DSB i 2007. Men utviklingen innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, som har ført til at DSB har fått ansvar for nye lovmessige virkemidler, har styrket begrunnelsene for at ansvaret plasseres der. De viktigste argumentene for DSB kan oppsummeres som følger:

- Koblingen til arbeidet med samfunnssikkerhet: Det påpekes at koblingen mellom arbeidet mellom samfunnssikkerhet og klimatilpasning er åpenbar. Essensen i arbeidet er å redusere de negative effekter av klimaendringene og da er samfunnssikkerhetstilnærningen helt avgjørende. *Våre største sårbarhetsutfordringer i forhold til klimaendringer er knyttet til natur. Det er DSB som kan noe om sårbarhet og ROS analyser. Det er ikke en like åpenbar kobling til KLIF som har utslippsreduksjon som prioritert arbeidsfelt. KLIF har heller ikke den samme operative tilnærningen som DSB har.*
- Samordningsansvaret: DSB har samordnings- og koordineringsansvar på samfunnssikkerhetsområdet og har mandat til å samordne og koordinere andre statlige etater og mellom myndighetsnivåer. Uavhengig av klimatilpasningssekretariatets arbeid, har DSB allerede et overordnet ansvar for arbeidet med å forebygge klimaendringenes effekt på det norske samfunnet. ”Skulle man endre dagens plassering av koordineringsarbeidet vil det fort føre til dublering av fagkompetanse og oppfølgingsansvar fordi DSB uansett må arbeide med dette.
- Koblingen til fylkesmannen: Gjennom embetsoppdraget til fylkesmannen kan DSB påvirke fylkesmennes arbeid og deres oppfølging av kommunene på samfunnssikkerhetsområdet knyttet til klimapåvirkninger. Det blir framhevet fra flere informanter at DSB har brukt denne kanalen i løpet av prosjektperioden for å sikre at de følger opp kommunenes ansvar for klimatilpasning (seminarer for kommunene, oppfølging av kommunenes ROS-arbeid, med mer). Det poengteres også at DSB fører tilsyn med fylkesmennene; Hvordan FM arbeider med klimatilpasning, internt og mot kommunene, tas opp i tilsynene.
- De viktigste og mest relevante virkemidler ligger i DSB. Informantene påpeker også koblingen mellom virkemidler DSB besitter på planområdet og tilpasningsarbeidet. Tilpasning til framtidens klima handler i stor grad om integrering av hensyn i planverk ifht. plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. ”DSB har ansvar for samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. De har også forvaltningsansvar for den nye Sivilbeskyttelsesloven. Kommunal beredskapsplikt og overordnet ROS er svært sentrale verktøy i arbeidet.”

Bildet er likevel ikke entydig. Noen informanter mener at koordineringen av tilpasningsarbeidet har lidd under en plassering i et direktorat preget av en svak oppfølgings- og styringskultur. Det pekes på at direktoratet har mange gode mål og intensjoner, som i for liten grad blir omsatt i tydelige styringskrav og fulgt opp ressursmessig. Disse informantene peker på at direktoratet har et bredt ansvarsfelt og ulike fagkompetanser med koblinger til arbeidet med klimatilpasning, men at denne bredden i oppgaver mer kan bli en ulempe enn en fordel for en kraftfull gjennomføring av tilpasningsarbeidet. Det pekes også på at den diffuse koblingen mellom DSB og MD svekker den løpende oppfølgingen av arbeidet fra departementets side. Det har igjen medført redusert politisk oppmerksomhet om ansvarsfeltet. Etter disse informantenes vurdering bør det vurderes å flytte ansvaret til ett av Miljøverndepartementets underliggende direktorater, enten KLIF eller DN.

Selv om flertallet av informantene mener at DSB er riktig adressat for å ivareta ansvaret, gis det også fra flertallets side uttrykk for endringsbehov i forhold til hvordan arbeidet har vært organisert og ivaretatt i løpet av prosjektperioden.

Fra direktoratshold blir det sagt at en i videreføringen av arbeidet må bygge opp en bredere kompetanse i organisasjonen. I dag består klimatilpasningssekretariatet av få personer som skal dekke mange og til dels ulike felt. Det har i tillegg en voksende portefølje. Funksjonen stiller kanskje først og fremst krav til generalistkompetanse, men fremover tror disse informantene at denne kompetansen bør suppleres med mer fagspesifikk kompetanse på de mest relevante områdene.

Fra fylkesmennene blir det poengtert at de opplever at det er tenkt prinsipielt riktig, men at forutsetningene svikter litt i gjennomføringen. DSB - fylkesmann - kommuner er i utgangspunktet en effektiv kanal, men da må fylkesmennene gjøres i stand til å ta oppdraget. Det fremkommer en viss kritikk av at DSB kan oppleves å være diffuse i oppdragsformuleringer og forventninger, og at store oppgaver blir finansiert med små midler. Større tydelighet og flere ressurser etterlyses.

De fleste av kommunene og fylkeskommunene mener det kan være naturlig å videreføre sekretariatet og ansvaret i DSB og at det har fungert greit til nå. Det pekes på at oppgavene uansett er sektorovergrepene og inntrykket fra kommunal side er at DSB har arenaer og et mandat til å ivareta sektorsamordning. Det pekes også på at beredskap og samfunnsikkerhet er begreper som fenger politikerne og at tilknytningen til DSB i seg selv har en symbolsk verdi for gjennomslag i regionalt og lokalt i klimatilpasningsarbeid. Kommunene synes likevel at DSB gjerne kan være mer synlig i arbeidet, og håper at dette kanskje kan bli bedre dersom klimatilpasningsoppgavene får en permanent organisering i direktoratet.

Fra enkelte kommuners side blir det også reist spørsmål om lokaliseringen av sekretariatet til Tønsberg er ideell i forhold til kontakt og samspill med viktige FoU-miljøer og for den forskningsmessige forankringen av arbeidet.

KS, fylkeskommunene og flere kommuner mener at man i tilpasningsarbeidet så langt i for liten grad har vektlagt fylkeskommunenes potensielle rolle. I forhold til folkevalgt forankring og mobilisering av innbyggerne har fylkeskommunen fordeler sammenlignet med fylkesmannen. Intervjuene av henholdsvis fylkesmenn og fylkeskommuner/KS avspeiler generelt at det forgår en viss revirkamp regionalt om hvem som skal følge opp kommune på dette området. Det er likevel

ikke et spørsmål som DSB kan avgjøre, men som noen informanter mener at kommende stortingsmelding må drøfte og avklare på en tydelig måte.

Nasjonal oppfølging?

Hva så med det sentrale styrings- og oppfølgingsansvaret? Gitt at koordineringsfunksjonen fortsatt skal ligge i DSB, som flertallet av informantene ønsker, er det to hovedalternativer som synes mest aktuelle. Enten flyttes det politiske ansvaret for klimatilpasning til JD slik at oppfølgingen av Klimatilpasningssekretariatet i DSB blir del av den ordinære etatsstyringslinjen mellom JD og DSB. Alternativet er at det politiske ansvaret fortsatt beholdes i MD og at ordningen med at DSB får i oppdrag fra MD å drive koordineringsarbeidet videreføres som en fast del av sin portefølje. Med andre ord, en videreføring av dagens ordning, men med justeringer som avspeiler at dette er et permanent oppdrag.

I valget mellom disse to løsningene er informantene nok en gang tydelige i sine preferanser. Det levnes liten tvil om at MD fortsatt må ha et helhetlig ansvar for klimapolitikken. Hovedargumentet er at det vil være uheldig å skille det nasjonale ansvaret for klimautslippsreduksjon og klimatilpasning. De eventuelle fordelene med å få klare og uavbrutte styringslinjer i et klassisk over- underordningsforhold, vil langt fra oppveie ulempene ved at ansvaret for disse politikkområdene ble adskilt i to departementer.

Videre poengteres det også at en flytting til JD kunne innebære et tap av oppmerksomhet og svekket faglig tyngde: *”Å flytte det sentrale ansvaret for feltet til JD ville være dumt. JD er fokusert på sine blålysetater og det er ingen tvil om at kunnskapen om klima sitter i MD systemet.”* Et annet sentralt poeng er at Miljøverndepartement også har ansvaret for forvaltningen av plandelen i plan- og bygningsloven. Koblingen mot planmiljøene er av vesentlig betydning fordi planverktøyet står så sentralt i arbeidet med å innarbeide tilpasningshensyn.

Flere tar imidlertid til orde for at tilpasningsområdets avdelingstilhørighet internt i MD bør vurderes. Ansvaret er nå plassert i Klima- og forurensingsavdelingen. Denne ansvars plasseringen legger godt til rette for å vurdere årsaker og virkninger av klimaendringer i sammenheng. På den annen side opplever flere at tilpasningsfeltet havner litt i skyggen av arbeidet med utslippsreduksjoner. Sistnevnte arbeid krever mye oppmerksomhet og ressurser. Konkret nevnes Planavdelingen som mulig alternativ avdelingsplassering for ansvaret. En slik plassering ville kunne legge til rette for enda tettere kobling mot planfeltet, og forhåpentligvis, større oppmerksomhet.

5.2 Organisering og kompetanse

En vanlig definisjon på et prosjekt er at *”det er en arbeidsform der en midlertidig organisasjon opprettes for å løse en ny, større, avgrenset oppgave, som regel med et tverrfaglig ressursbehov og en fastsatt kostnadsramme”* (Wikipedia). En større, avgrenset oppgave innebærer gjerne at man står foran en engangsoppgave med et visst særpreget. Prosjektorganisasjonen oppløses når oppgaven er løst. Det er et entydig signal fra samtlige informanter om at en avvikling av Klimatilpasningssekretariatet når prosjektperioden utløper er ingen problemstilling. Klimatilpasning er, og vil i økende grad bli en utfordring som krever koordinert innsats. *”Prosjektfasen er over, og arbeidet må derfor organiseres i mer stabile former som del av en etablert struktur. Det er ingen tvil*

om at det må være en nasjonal myndighet som ivaretar ansvaret for nasjonal ledelse og koordinering”.

Som nevnt flere steder får sekretariat gode skussmål og kompetanse blir beskrevet som god. Flere informanter legger vekt på at det er svært viktig å ta vare på dagens kompetanse og bygge et større miljø ut fra det grunnlaget som er lagt. Hvor stort miljøet skal være vil imidlertid være betinget av ambisjonen for koordineringsfunksjonen. Dersom målsettingen knyttes til informasjonstilrettelegging er det ikke sikkert miljøet trenger bli så mye større enn i dag. Dersom målsettingen derimot er at koordineringsfunksjonen skal innebære aktiv formidling mot etablerte og nye målgrupper, samt forventninger om deltagelse i policyutvikling, løpende kontakt med forskningsmiljøene etc. er det en bred oppfatning om at det må skje en betydelig styrking. Det skal påpekes at sekretariatet selv mener at de kunne ha nådd lenger ut om miljøet var større: *”Var vi flere kunne vi jobbet mot andre målgrupper. Danskene jobber som sagt mye mot innbyggerne. Privat næringsliv er en annen viktig målgruppe, som for eksempel forsikringsbransjen og konsulentselskaper som utfører planleggingsoppdrag overfor kommunene. Mulighetene er mange”.*

6 Veivalg videre

Både erfaringer så langt og uløste utfordringer tilsier at koordineringsfunksjonen ikke bare må videreføres, men også styrkes og etableres som en permanent funksjon. Etableringen av sekretariatet som permanent organisasjon stiller departementet overfor flere strategiske veivalg, med ulike konsekvenser for forvaltningstilknytning og organisering. Nedenfor drøftes to veivalg av organisatorisk art som må antas å være av avgjørende betydning for det videre arbeid:

- Hvilket departement skal ha det overordnede ansvar for det framtidige klimatilpassningsarbeidet, herunder ivareta nasjonal ledelse og samordning?
- Skal sekretariatet og den framtidige faglige og operative koordineringsfunksjonen fortsatt være forankret på direktoratsnivå i DSB?

En mer permanent organisering reiser også en rekke spørsmål om virkemiddelbruk og faglige prioriteringer som det ikke går nærmere inn på i denne rapporten.

6.1 Sentral ansvars plassering og behovet for koordinering

Å beskytte samfunnet mot konsekvensene av endrede klimaforhold i form av ekstremvær, ras, flom etc. stiller forvaltningen overfor store utfordringer. Klimatilpassning er et hensyn som skal integreres i en rekke sektors og forvaltningsmyndigheters virksomhet. Mange informanter er opptatt av at klimatilpassning er nytt politikkområde som fordrer sterk politisk oppmerksomhet og ledelse. Det tilsier en tydelig departementsplassering. Et viktig spørsmål blir hvem som på en troverdig måte kan kjempe for dette feltet i konkurransen med andre formål.

Her foreligger det flere muligheter. MD er fagdepartementet for klimaspørsmål og planlegging, mens JD er fagdepartement for beredskap og samfunnssikkerhet. Dersom koblingen mellom utslippsreduksjon, planlegging og klimatilpassning vektlegges, taler det for at ansvaret bør ligge i MD. Vektlegges derimot at arbeidet primært dreier seg om forebyggende beredskaps og samfunnssikkerhetsarbeid kan det tale for JD. En tredje mulighet kan være å plassere ansvaret i et av samordningsdepartementene Kommunal og regionaldepartementet (KD) eller Finansdepartementet (FIN). En plassering i KRD vil understreke kommunesektorens rolle i arbeidet, samtidig som departementet har ansvar for lovverk av stor betydning i tilpassningsarbeidet, nemlig bygningsdelen av plan- og bygningsloven. En plassering FIN vil understreke betydningen av at klimatilpassning vil kreve store offentlige utgifter og legge til rette for å innpasse politikfeltet i det makroøkonomiske opplegget. Enkelte informanter tar også til orde for at en fremtidig organisering av arbeidet må tenkes uavhengig av dagens departementsstruktur og peker på muligheten for at ansvarsfeltet kan inngå som del av et bredt innenriksdepartement med ansvar for planlegging, samfunnssikkerhet og kommunesektoren.

En grundig drøfting av realismen av og egenskapene til disse alternativene er ikke mulig å gjennomføre innenfor rammen av dette oppdraget. Det skal understrekes at et flertall av informantene mener at ansvaret har en naturlig plassering i MD i

dag. Et vesentlig argument for dette er koblingen mellom utslippsreduksjon, planlegging og tilpasningsarbeidet og at dette ansvaret er samlet i ett departement. På bakgrunn av erfaringene så langt bør imidlertid den interne avdelingstilhørigheten til tilpasningsarbeidet vurderes, dvs. om planavdelingen kan ha flere interesser i klimatilpasningsarbeidet.

Et viktig spørsmål videre blir å avklare behovet for sentral koordinering på departementsnivå og hvordan dette best kan bli ivaretatt. I evalueringen framhever flere informanter at de opplever at den sentrale koordineringen av arbeidet har vært for svak. På den andre siden poengteres det at en departementsgruppe bestående av representanter fra embetsverket vil ha begrensede fullmakter. Det er likevel mulig å se for seg koordineringsgrupper på tvers av departementene med et sterkere samordningsmandat enn det den departementsgruppen har hatt i prosjektperioden.

Diskusjonen om sentral koordineringsgruppe har over vært avgrenset til departementene. Dersom en sentral koordineringsgruppe primært skal ivareta konsultering og informasjonsutveksling, bør imidlertid spørsmålet om behovet for en bredere deltagelse diskuteres. For å sikre et felles grunnlag og en koordinert innsats tilpasningsarbeidet mellom ulike myndigheter har man i Danmark etablert en tverrgående koordineringsenhet (KoK – Koordinationsforum for Klimatilpasning) som involverer kommunenes og regionenes interesseorganisasjoner (KL og Danske Regioner) som motsvarer KS i Norge. En tilsvarende løsning kan tenkes i Norge.

6.2 Forankring av den faglige koordineringsfunksjonen – departement eller direktorat?

Koordineringsfunksjonen som sekretariatet har ivaretatt innebærer en påvirkningsrolle både oppover og nedover i forvaltningssystemet. Spørsmålet om hvor den faglige koordineringsoppgaven bør plasseres organisatorisk vil være betinget av hvilke av disse to dimensjonene ved arbeidet som blir ansett som viktigst. Evalueringen gir et klart bilde av at arbeidet ut mot fylkesmenn, kommuner og andre statsetater har vært vektlagt. Den mer policypregede rollen i form av en kompetanseressurs som gir råd og innspill til overordnede myndigheter har i mindre grad vært framtrøende. Spørsmålet som må drøftes ved etableringen av en permanent funksjon er om vektingen av disse to dimensjonene skal være som i dag, eller eventuelt endres i retning av større vektlegging av policypregede elementer.

Utfallet av en slik vurdering kan få konsekvenser for forvaltningstilknytning, dvs om fortsatt direktoratstilknytning er mest naturlig, eller om arbeidet hører hjemme på departementsnivå. I oppgavefordelingen mellom departement og direktorat trekkes det gjerne et skille mellom oppgaver som er politiske og oppgaver som har et mer faglig og rutinemessig preg. For å avlaste departementene og legge til rette for at departementene kan fungere best mulig som sekretariat for politisk ledelse, har det vært en langvarig utvikling i norsk forvaltning at direktoratene har fått overført oppgaver av mer faglig karakter og saksfelt der det sjelden er behov for politiske beslutninger. Det har også vært et argument at å legge bestemte funksjoner til et direktorat bidrar til å skjerme kunnskapsområder fra en unødige politisering og legge til rette for en mer langsiktig kunnskapsoppbygging over tid.

Men direktoratsplassering har også sine utfordringer. Generelt kan det å legge en oppgave til et direktorat innebære en dublering av fagmiljøer: Etablering av et direktorat gir vedkommende departement et grunnlag for å redusere sitt fagmiljø på området, men ikke å fjerne det helt. Departementet vil normalt ha behov for egen fagkunnskap bl.a. for å kunne utforme oppdrag til direktoratet, for å vurdere kritisk det som leveres tilbake, og for å utforme beslutningsgrunnlag der det faglige materialet settes inn i statsrådets politiske kontekst. Et annet argument mot direktorater har vært at de i praksis kan innebære et teknokratisk fagstyre som skjerner seg mot demokratisk politisk styring. I utgangspunktet kan departementene instruere sine direktorater om alle sider av direktoratets virksomhet. På den annen side forventes det at direktoratene skal avgi sine råd med bruk av sitt beste faglige skjønn, og ikke skjele til hva som antas å være best tilpasset statsrådets politiske linje⁶.

I evalueringen gir et flertall av informantene uttrykk for at ansvaret fortsatt bør være lagt til direktoratsnivå ved DSB med MD som oppdragsgiver. Overgang til en permanent organisering av arbeidet i DSB vil kreve endringer i måten oppdraget formidles, finansieres og rapporteres på. En permanent organisering vil kreve en mer strukturert styringsdialog mellom de to involverte departementene og mellom departementene og sekretariatet/DSB. Det vil også innebære at sekretariatet får tildelt oppgaver og ressurser gjennom ordinært tildelingsbrev.

Det er imidlertid grunn til å merke seg at informantene som mener at funksjonen må plasseres i departementet vektlegger at klimatilpasning som politikkområde vil kreve omfattende ressurser og tydelige politiske prioriteringer i årene som kommer. Behovet for tett kontakt mot de operative ledd i tilpasningsarbeidet, dvs fylkesmenn, fylkeskommuner og kommuner, kan også ivaretas i en modell som ikke involverer direktoratsnivået. Flere av oppdragene som fylkesmannen i dag utfører overfor kommunene blir eksempelvis gitt direkte fra fagdepartementene.

⁶ Basert på DIFI rapport 2008:14Direktoratenes faglige rolle En rolle under økende press?

Vedlegg 1: Foredrag/innlegg/kurs holdt av Klimatilpasningssekretariatet i DSB 2007-2011

2007

- Cicero – oppstart forskningsprosjekt
- FOI (Totalforsvarets forskningsinstitutt) Stockholm
- Foredrag for fylkesmannen (embetsoppdraget; FM skulle arrangere seminar for alle kommunene i fylket)- Nord-Trøndelag, Rogaland, Fylkesberedskapsrådsmøte Telemark)
- Direktoratet for naturforvaltning
- NorACIA (forskningsprosjekt)
- NUSB – kurs
- Ressursgruppe av fylkesmenn (Troms, Hordaland, Hedmark og Oslo-Akershus)
- NVE faglunsj
- NVE-kurs ved NUSB
- Cicero – samfunnsvitenskaplige klimatilpasningsprosjekter
- Departementene, Styringsgruppen for klimatilpasning
- Miljøverndep. ytre etater (SFT, Riksantikvaren, Statens Kartverk)
- NUSB/ Arealplanlegging – planleggere i kommunene
- Norsk Vannforening
- Sikkerhetsdagene i Trondheim
- Fylkesmannsberedskapsmøtet/NUSB
- Departementsgruppen

2008

- Erfaringsseminar Stavern m/fylkesmenn (DSB= arrangør)
- FM –foredragiht embetsoppdrag: Troms, Nordland, Vest-Agder, Hedmark, Aust-Agder, Finnmark, Telemark
- Fylkesberedskapsrådet i Nordland
- Fylkesberedskapssjefmøte
- Beredskapsrådet Hamar
- Plandag Nord-Trøndelag, Steinkjer
- Plandag Rogaland
- Plankonferanse Bodø
- Trusler mot Trøndelag – Forum for samfunnssikkerhet og beredskap i Trøndelag
- Lillehammer kommune – kommunestyrerepresentanter
- NorAdapt Fredrikstad
- Klima og transport, Gardermoen
- Justisdepartementet
- NHD (rådgivere i dept)
- Østlandssamarbeidet
- Klimakonferanse v/ Bremuset i Fjærland
- Livskraftige kommuner, Sogn og Fjordane
- Cicero – om det nasjonale arbeidet

- Departementsgruppen
- DN
- Framtidens byer – ordførermøte
- KOSTRA
- KS på NUSB
- London Greater Authority (studiebesøk)
- MD – avd for reguleringsplan på besøk i Tønsberg
- Div foredrag NUSB-kurs september
- Grønn stat
- Sevesokonferansen
- SFT
- Vegdirektoratet
- NGI
- Samisk hus, Oslo
- Kystverket
- Riksantikvaren
- Sintef byggforsk
- UMB

2009

Kurs:

- To kurs i klimatilpasning ved NUSB
- Seminar/kurs ved FM Agder
- Klimakurs, Bærum kommunestyre
- Arealplankurs (to kurs)

Workshops/seminarer/konferanser:

- Lansering nettportalen på Liv Laga-konferansen
- Global Environmental Change and Human Security (GECHS-konferansen), Univ. Oslo
- Kommuneverksted for seks kommuner i Nordland (Salten-samarbeidet)
- Stavanger kommune; Seminar på Svalbard med deltakelse fra Bergen, Oslo, Fredrikstad, Sola, Cicero, Nordkart
- Departementsgruppen
- NVE
- Tryg Vesta

Møtearrangør (med innlegg):

- Arrangør for første NOU-utvalgsmøte, januar 2009 (i tillegg referent på samtlige fagmøter)
- Planlegging og organisering av NOU-utvalgets Londontur
- Framtidens byer; gjennomføring av konferanse i mars

Internasjonalt:

- Helsinki – CommunicatingClimateChange Information (Finske Met)
- Stockholm – SMHI workshop for den svenske klimatilpasningsportalen
- Bidrag og deltakelse i det norske forhandlingsteamet under COP15
- COP15 – kurs for norske kommuner ved ”den norske møteplassen”

- ProVention/ISDR-forum, Istanbul – innlegg om klimatilpasning/disaster risk reduction
- Sverige: Presentasjon for Nationell Plattform for förebygning av naturulyckor
- Cuba: Deltakelse på workshop, presentasjon for Norges og Cubas Røde Kors
- EEA/EIONET, København
- ISDR Global Platform, Geneve; innlegg om lovgivning
- ISDR National Platforms/Focal Points møte, London; innlegg om klimatilpasning/Disaster risk reduction
- EU Clearinghouse; innlegg på første workshop, Brussel
- Utarbeidet bakgrunnsnotat til Kystverket i forbindelse med møte i Arktisk Råd (EPPR)

2010

Kurs:

- NUSB: Klimatilpasning i samfunnsplanleggingen (fire kurs)
- NUSB: Kurs for planleggere i Bærum kommune om klimatilpasning og arealplanlegging
- NUSB: Katastrofeberedskap og krisehåndtering
- Univ. Stavanger: Kurs om infrastruktur

Workshops/konferanser/seminarer:

- SINTEF: Workshop om utvikling av verktøy
- Kommuneseminar om lokale og regionale planutfordringer, Gardermoen
- Forum for kommunale planleggere, Alta
- Klimaseminar, Hamar kommune
- Fylkesmannen i Troms, konferanse om klimatilpasning og samfunnsplanlegging for Troms-kommunene
- Tekna-konferanse, FB arbeid med havnivåstigning, Stavanger
- Riksantikvaren, orientering om klimatilpasning
- Rådet for fysisk aktivitet, orientering om klimatilpasning og FB
- Klima og Transport, deltatt i rådsmøter (Vegvesenet)
- Studietur til Malmø og København (Framtidens byer)
- Bergen: Møte om status for klimatilpasningsnettverket FB
- Oslo: Møte om status for klimatilpasningsnettverket FB
- Klima-GIS, Stavanger
- Framtidsbilder, Tromsø
- Porsgrunn og Skien, internseminar
- Trondheim: Kartlegging av flomveier
- FM Sogn og Fjordane: Klimatilpasning og ROS (NUSB)
- FM Oslo og Akershus: Klimatilpasning (NUSB)

Møtearrangør (med innlegg):

- Framtidens byer: Nettverkssamling om havnivåstigning, Trondheim

- Framtidens byer: Nettverkssamling/verksted om kommuneplanlegging og klimaendringer på FB storsamling
- Framtidens byer: Nasjonal konferanse, Drammen
- Framtidens byer: Fredrikstad
- Klimaseminar for Karmøy kommunestyre
- Departementsgruppen, tema: Veilederen kartløsning, kommunikasjonsstrategi, råd om havnivåstigning, FB
- Seminar (juni) og workshop (september) med Kristiansand og omkringliggende seks kommuner, samarbeid med Tryg forsikring

Internasjonalt:

- CLIMATIC, København: Presentasjon av Klimatilpasning Norge
- CLIMATIC-konferanse, Florø
- Nordisk møte, International Strategy for DisasterReduction, Oslo
- Delegasjonsbesøk fra Cuba, presentasjoner om klimatilpasning, NUSB-kurs med mer
- Skandinavisk møte om klimatilpasning (Danmark)
- ResilientCities, Bonn: Innlegg om klimatilpasning/framtidens byer
- European Forum for Disaster Risk Reduction, Göteborg: Presentasjon av norsk klimatilpasningsarbeid
- Stand på nordisk konferanse om klimatilpasning, Stockholm

2011

Om nettportal og veileder:

- FK i Hedmark (november)
- FK-samling i Sogn og Fjordane (repr fra alle landets fylkeskommuner)
- FM & FK i Oppland (26. august)
- FM & FK i Troms (1. juni)
- FM i Telemark (kommuner i Telemark)
- FM Telemark (mai)
- FNO
- NAML: Grønne muligheter
- NIKU
- Notodden kommune ifm klima-og energiplanarbeid,
- NUSB, Heggedal – kurs i klimatilpasning for Follokommunene (18. oktober)
- NUSB, Heggedal – kurs i klimatilpasning i kommuner (20. september)
- SINTEF Byggforsk
- Stavern (Erfaringsseminar for FM)
- TEKNA- seminar om klimatilpasning i konsekvensutredninger
- UMB/Fagforbundet, foredrag for forskere som bidrar i Klima SIP

Om klimatilpasning, etc.:

- CICERO, Oslo (22. november)
- NORADAPT avslutningsseminar, Losby Gods (25.oktober)

- DSBs erfaringsseminar for fylkesmennene, om havnivåstigning.
- FM i Vestfold, seminar for kommuner i fylket.
- Framtidens byer, storsamling i Trondheim (april)
- Fylkesmennene, Erfaringsseminar i Stavern (juni)
- Klimaseminar Leikanger (mai)
- KS seminar klimatilpasning (september)
- MD, sammandrag av høringsuttalelser til NOUen (mai)
- NUSB, Heggedal - Foredrag om klimatilpasning på kurs om infrastruktur og sårbarhet
- Samvirkeområde natur – Stiftelsesmøte (15. november)
- Workshop ”Vått og vilt” på Strømsø i Drammen, om klimaendringer og tilpasning.

Internasjonalt:

- Diverse presentasjoner av klimatilpasning i Norge ved DSBs besøk på Cuba (desember).
- EEA Grants Expert Meetings – presentasjon av klimatilpasning/DSB: møter med Slovakia (mars), Portugal (november) og Ungarn (desember).
- European Forum for Disaster Risk Reduction -Annual Meeting 10-12 Oct., Skopje, Macedonia – Ordstyrer i arbeidsgruppen om klimatilpasning.
- MSB Karlstad (august)
- Nato Civil Protection Committee, Budapest (oktober)
- Nordisk møte om ISDR (Sverige, i april)
- Skandinavisk nettverksmøte (Norge vertskap)